





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116510264>

C32
476

130



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, January 29, 2007
Monday, February 12, 2007

Issue No. 15

Seventeenth meeting on:

The rights and freedoms of children

Second meeting on:

Cases of alleged discrimination
in the hiring and promotion practices
of the Federal Public Service

Third meeting on:

Reviewing the machinery of government
dealing with Canada's international and
national human rights obligations

WITNESSES
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente :

L'honorable RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 29 janvier 2007
Le lundi 12 février 2007

Fascicule n° 15

Dix-septième réunion concernant :

Les droits et libertés des enfants

Deuxième réunion concernant :

Les cas de discrimination présumée
dans les pratiques d'embauche et de promotion
de la fonction publique fédérale

Troisième réunion concernant :

L'examen des mécanismes du gouvernement et les
obligations nationales et internationales du Canada
en matière de droits de la personne

TÉMOINS
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Sharon Carstairs, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	(or Comeau)
(or Tardif)	Lovell Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*February 1, 2007*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Nancy Ruth (*February 12, 2007*).

The name of the Honourable Senator Nancy Ruth substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*February 13, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Sharon Carstairs, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	(ou Comeau)
(ou Tardif)	Lovell Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 1^{er} février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Nancy Ruth (*le 12 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Nancy Ruth est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 13 février 2007*).

MINUTES OF PROCEEDING

TORONTO, Monday, January 29, 2007
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 1:04 p.m., in room B&C of the Sheraton Centre Toronto Hotel, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Munson, Nancy Ruth and Poy (4).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 27, 2006, the committee continued its consideration of Canada's international obligations in regard to the rights and freedoms of children. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:

Repeal 43 Committee, Toronto:

Corinne Robertshaw, Founder/Coordinator.

York University:

Stuart Shanker, Professor.

Toronto University:

Faye Mishna, Associate Professor.

World Vision — Canada:

Chris Derksen-Hiebert, Interim Director for Advocacy and Education.

UNICEF — Canada:

Lisa Wolff, Director, Advocacy and Education.

Family Service Association of Toronto:

Laura Rothman.

METRAC (Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children):

Sudabeh Mashkuri, Vice-President of the Board.

YWCA Metro Toronto:

Corinne Rusch-Drutz, Director, Advocacy and Communication.

University of Toronto:

Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit.

PROCÈS-VERBAUX

TORONTO, le lundi 29 janvier 2007
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 13 h 4, dans la salle B et C de l'hôtel Sheraton Centre de Toronto, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Munson, Nancy Ruth et Poy (4).

Également présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Laura Barnett, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le comité poursuit son étude des obligations internationales du Canada concernant les droits et libertés des enfants. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Repeal 43 Committee, Toronto :

Corinne Robertshaw, fondatrice/coordonnatrice.

Université York :

Stuart Shanker, professeur.

Université de Toronto :

Faye Mishna, professeure agrégée.

Vision Mondiale — Canada :

Chris Derksen-Hiebert, directeur intérimaire, Plaidoyer et éducation.

UNICEF — Canada :

Lisa Wolff, directrice, Plaidoyer et éducation.

Family Service Association of Toronto :

Laura Rothman.

METRAC (Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children) :

Sudabeh Mashkuri, vice-présidente du conseil d'administration.

YMCA Metro Toronto :

Corinne Rusch-Drutz, directrice, Plaidoyer et communication.

Université de Toronto :

Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit.

Child and Family Services Advocacy:

Judy Finlay, Facilitator;

Nana, Devi, Lewesi, Cheryl, Lucilia, Marcus, Danielle, Julaine, Sarah and Aisha.

Centre of Excellence for Youth Engagement:

Stephanie Clark, Facilitator;

Simone, Jeremy, Joel and Nadia.

The Honourable Landon Pearson, former senator, was invited to join the members at the table.

Ms. Mishna, Ms. Robertshaw and Mr. Shanker each made statements and answered questions.

At 2:10 p.m., Ms. Rothman, Ms. Wolff and Mr. Derksen-Hiebert each made statements and answered questions.

At 3:15 p.m., Ms. Rusch-Drutz, Ms. Friendly and Ms. Mashkuri each made statements and answered questions.

At 4:10 p.m., in a roundtable format, the committee heard from children and youth. Each witness made a statement.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille :

Judy Finlay, modératrice;

Nana, Devi, Lewesi, Cheryl, Lucilia, Marcus, Danielle, Julaine, Sarah et Aisha.

Centre d'excellence et d'engagement de la jeunesse :

Stephanie Clark, modératrice;

Simone, Jeremy, Joel et Nadia.

L'honorable Landon Pearson, ancien sénateur, a été invitée à se joindre aux membres à la table.

Mmes Mishna et Robertshaw ainsi que M. Shanker font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 14 h 10, Mmes Rothman et Wolff et M. Derksen-Hiebert font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 15 h 15, Mmes Rusch-Drutz, Friendly et Mashkuri font chacune une déclaration puis répondent aux questions.

À 16 h 10, en table ronde, le comité entend les témoignages d'enfants et de jeunes. Chaque témoin fait une déclaration.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

OTTAWA, Monday, February 12, 2007
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day in camera at 4:02 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Carstairs, P.C., Munson, Poy and Stratton (5).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 27, 2006, the committee continued its consideration of examining cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service. (For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.)

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee met in camera for the consideration of a draft report.

It was moved that the report be adopted.

The question being put on the motion, it was adopted.

OTTAWA, le lundi 12 février 2007
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 16 h 2, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Carstairs, C.P., Munson, Poy et Stratton (5).

Aussi présente : Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le comité poursuit son examen des cas de discrimination présumés dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est proposé que le rapport soit adopté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

At 4:51 p.m., the committee suspended.

At 5:06 p.m., the committee resumed in public.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 27, 2006, the committee continued its consideration of reviewing the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

Faculty of Law, McGill University:

Payam Akhavan, Associate Professor.

Centre for International Governance Innovation (CIGI):

Paul Heinbecker, Distinguished Fellow, International Relations.

Mr. Akhavan and Mr. Heinbecker each made a statement and answered questions.

At 6:18 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 16 h 51, la séance est interrompue.

À 17 h 6, la séance publique reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le comité poursuit son examen des mécanismes du gouvernement et des obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Faculté de droit, Université McGill :

Payam Akhavan, professeur adjoint.

Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale :

Paul Heinbecker, membre distingué, Relations internationales.

MM. Akhavan et Heinbecker font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 18 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Vanessa Moss-Norbury

Clerk of the Committee

EVIDENCE

TORONTO, Monday, January 29, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 1:04 p.m. to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators and guests, I am very pleased that the Standing Senate Committee on Human Rights is here in Toronto to conclude our hearings. After these hearings, we will complete our report and file it with the Senate.

We were asked to report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children. We have studied the international mechanisms to further human rights in the world and in Canada.

When we looked at the general machinery of the international human rights system, we came to the conclusion that there were certain shortcomings that needed to be addressed. With the consent of the Senate, we embarked on this particular study on the Convention on the Rights of the Child and Canada's implementation of the convention. We have looked at other aspects of the rights of children as well as the Convention on the Rights of the Child.

I am pleased to see that Senator Pearson is here today. Senator Pearson left our committee because of the discrimination of age of retirement. As deputy chair, Senator Pearson was involved in this committee, and continues to follow our hearings. We welcome you here today, Senator Pearson.

I am pleased to see that Senator Munson, Senator Nancy Ruth and Senator Poy are here today and we are waiting for Senator Dallaire, who indicated he would be coming, but obviously has been delayed.

Faye Mishna, Associate Professor, Toronto University: Good afternoon, Madam Chair, honourable senators.

A fundamental aspect of Canadian society is its commitment to promoting and practising human rights. The widespread victimization of Canadian children and youth however, threatens this core value and compromises its development. Bullying is one of the most pervasive forms of aggression in the educational system today. It constitutes abuse and threatens children's human rights by compromising their safety and welfare. It is a key issue in Canada. While the numbers vary, research tells us that between 10 per cent and 30 per cent of Canadian children are bullied at school at least some of the time. Over 50 per cent of Canadian children say that they feel left out in school some of the time.

TÉMOIGNAGES

TORONTO, le lundi 29 janvier 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 13 h 4, pour examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, mesdames et messieurs les invités, je suis très heureuse que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit réuni ici, à Toronto, pour conclure ses audiences. Après celles-ci, nous allons rédiger notre rapport et le déposer devant le Sénat.

On nous a demandé de faire rapport des obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants. Nous avons étudié les mécanismes internationaux de promotion des droits de la personne dans le monde et au Canada.

Lorsque nous nous sommes penchés sur les mécanismes généraux du système international des droits de la personne, nous en sommes venus à la conclusion que celui-ci comportait certaines lacunes à combler. Avec l'accord du Sénat, nous avons entrepris l'étude de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'application de cette convention au Canada. De plus, nous avons examiné d'autres aspects des droits de l'enfant.

Je suis heureuse de voir que le sénateur Pearson est ici aujourd'hui. Elle a quitté notre comité en raison de la discrimination liée à l'âge de la retraite. Le sénateur Pearson a été vice-présidente du comité, et elle continue de suivre nos audiences. Nous vous souhaitons la bienvenue, sénateur Pearson.

Je suis heureuse de constater que le sénateur Munson, le sénateur Nancy Ruth et le sénateur Poy sont ici, et qu'ils attendent le sénateur Dallaire, qui a indiqué qu'il viendrait, mais, visiblement, a été retardé.

Faye Mishna, professeure agrégée, Université de Toronto : Bonjour madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs.

L'un des aspects fondamentaux de la société canadienne tient à son engagement à promouvoir et à protéger les droits de la personne. La victimisation courante chez les enfants et les jeunes du Canada compromet leur développement et menace cette valeur essentielle. L'intimidation est une des formes d'agression les plus répandues au sein du système d'éducation. Il s'agit d'une forme de violence qui menace les droits des enfants, compromettant leur sécurité et leur bien-être. C'est un problème important auquel fait face le Canada. Les chiffres varient, mais les travaux de recherche indiquent qu'entre 10 et 30 p. 100 des enfants canadiens sont victimes d'intimidation à l'école au moins de temps à autre. Plus de 50 p. 100 des enfants canadiens disent se sentir rejetés à l'école au moins de temps à autre.

In a recent World Health Organization survey, Canada ranked a dismal twenty-sixth and twenty-seventh out of 35 countries on measures of bullying and victimization respectively. Across all categories, bullying and victimization in Canada consistently ranked at or below the middle of the international group. Our youth have a higher rate of being bullied than the international average in almost all rankings, and Canadian boys have a higher rate of bullying others.

Our position on the international stage has slipped relative to other countries since the last survey; however, our rate of victimization has remained stable. Other countries are doing a better job in preventing and dealing with bullying. It is interesting that many of countries have national campaigns to address bullying.

There are several issues that exacerbate bullying and have to be recognized. There is a pervasive and severe form of bullying motivated by intolerance to others based on actual or perceived membership in a particular group known as "bias-based bullying." This type of bullying results from and reinforces discrimination and marginalization based on characteristics such as sexual orientation, socioeconomic status, race and disability. This type of bullying threatens the appreciation of diversity that we value as Canadians and clearly threatens the rights of youth. Homophobic attitudes, perceptions, and stereotypes within society reinforce bullying in children when it is pervasive and accepted in society. It marginalizes these students even more. Lesbian, gay, bisexual, transgender and queer are significantly more likely to be victimized, to experience prejudice and discrimination, both within their schools, within their families and in the broader community. Ethnocultural and socioeconomic status also can instigate bullying. Canadian visible minority youth are more than three times as likely to be discriminated against as non-visible minority youth. Canadian youth in lower income families are more likely to have negative experiences and experience bullying in school. Canadian youth who have learning disabilities and other special needs in the education system are also more likely to have negative experiences including bullying in school.

Another problem about bullying is it is seriously under-reported. Even though we tell the children to tell the adults, many children do not and when they do tell adults, it may be more traumatic for them if the adults do not respond to them with empathy and with concrete protection. Research has found that telling an adult does not always help, and may aggravate the situation. Victimization is thus silenced and normalized and consequently, the bullied fails to recognize that he is she is being victimized, and the adult does not perceive it as bullying or as a serious problem that must be addressed.

Une récente étude de l'Organisation mondiale de la santé a révélé la situation peu enviable du Canada : le pays s'est classé aux 26 et 27^e rang, sur 35 pays, quant à ses taux d'intimidation et de victimisation, respectivement. Dans l'ensemble des catégories, les taux d'intimidation et de victimisation du Canada l'ont classé systématiquement à la médiane du groupe international, ou en dessous. Nos jeunes connaissent un taux d'intimidation plus élevé que la moyenne internationale dans presque tous les classements, et le taux d'intimidation dont les garçons canadiens sont à l'origine est plus élevé qu'ailleurs.

Sur la scène internationale, nous occupons un rang moins élevé par rapport aux autres pays, depuis la dernière étude; cependant, notre taux de victimisation demeure le même. D'autres pays préviennent et règlent mieux le problème de l'intimidation que nous. Fait intéressant, bon nombre de pays organisent des campagnes nationales de prévention de l'intimidation.

On doit reconnaître l'existence de plusieurs facteurs aggravant l'intimidation. Il existe une forme répandue et grave d'intimidation motivée par l'intolérance envers les autres fondée sur une appartenance réelle ou perçue comme telle à un groupe particulier, qu'on appelle « intimidation fondée sur des préjugés ». Cette forme d'intimidation découle de la discrimination et de la marginalisation fondées sur des caractéristiques comme l'orientation sexuelle, le statut socioéconomique, la race ou un handicap, et a elle a pour effet de les accentuer. Cette forme d'intimidation menace l'appréciation de la diversité que les Canadiens valorisent, et il est clair qu'elle menace les droits des jeunes. Les attitudes homophobes, les perceptions et les stéréotypes présents dans la société renforcent les comportements d'intimidation des enfants lorsqu'ils sont courants ou acceptés. Ils ont pour effet de marginaliser l'étudiant encore davantage. Les lesbiennes, les gais, les bisexuels et les transgenres et transsexuels sont beaucoup plus susceptibles d'être victimes de préjugés et de discrimination, à l'école, dans leur famille et dans la collectivité en général. Les différences de statut ethnoculturel et socioéconomique peuvent aussi être à l'origine d'intimidation. Les jeunes Canadiens des minorités visibles sont trois fois plus susceptibles d'être victimes de discrimination que les autres. Les jeunes Canadiens issus de familles à faible revenu sont plus susceptibles de connaître des expériences négatives et l'intimidation à l'école. Les jeunes Canadiens qui ont un trouble d'apprentissage ou d'autres besoins spéciaux au sein du système d'éducation sont davantage susceptibles de connaître des expériences négatives, notamment l'intimidation, à l'école.

Un autre problème concernant l'intimidation, c'est qu'elle est souvent tue. Même si nous disons aux enfants d'en parler aux adultes, bon nombre d'enfants ne le font pas, et, s'ils le font, le traumatisme peut être encore plus grand si les adultes ne manifestent pas d'empathie et n'offrent pas de protection réelle. Les études ont montré que le fait que l'enfant en parle à l'adulte n'est pas toujours bénéfique, et que cela peut même aggraver la situation. La victimisation est ainsi tue et banalisée, et, par conséquent, les enfants qui sont victimes d'intimidation ne le reconnaissent pas, et les adultes ne reconnaissent pas qu'il s'agit d'intimidation ou d'un problème grave qu'il faut régler.

The Internet and other forms of information technology have become the new frontier for bullying. As the number of children who use the internet, cell phones, email, MSN, chat rooms and social networking sites increases, so does its negative use. Cyber abuse is increasing dramatically, and it encompasses such things as cyber-bullying, cyber stalking, cyber sexual solicitation and pornography. This is really the new schoolyard in which children are bullied and abused.

Recent research tell us that many Canadian children experience unwanted sexual advances and sexually inappropriate discussions in chat rooms, and these are youth ranging from nine years of age. Strangers who want to make real life meetings approach the children on the internet. Cyber bullying is widespread among Canadian children and youth and often promotes sexist homophobic and racist discrimination.

Most children and youth do not report cyber bullying, for a couple of reasons. They are scared that their computer privileges will be taken away. The anonymity of the internet makes them feel it is impossible to locate who is doing it. In addition, because it is often not done in school, they are not clear about whom to tell and who is responsible. Clearly, the continuing pervasiveness of traditional bullying and the growth of cyber bullying signal a call to action. We need to protect Canada's children and youth.

I am not going to detail the many devastating ways that all forms of bullying can affect children and youth. I want to emphasize that bullying in all forms is dangerous, from the apparently minor forms of exclusion and gossip to the dramatic physical assaults; they all have devastating effects.

Children who bully and who are victimized experience far reaching negative repercussions in their academic, social, psychological, emotional development and physical health. Most children who bully and are victimized often have long-term multi-systemic engagement with mental health, juvenile justice, and special education and social service institutions. Bullying affects the whole community.

Another important point is the power and aggression that are central to bullying are central to other forms of aggression in the workplace, intimate relationships, child abuse, sexual harassment and elder abuse. There is a developmental pathway that needs to be addressed. It does not just stop with childhood bullying.

Since bullying unfolds within a social context, only a comprehensive and holistic approach can ensure that the individual developmental and systemic-ecological needs of children and youth are addressed.

Internet et les autres outils technologiques sont devenus les nouveaux instruments d'intimidation. Au fur et à mesure que le nombre d'enfants qui utilisent Internet, les téléphones cellulaires, le courriel, MSN, les groupes de discussion et les sites de réseautage augmente, les mauvaises utilisations de ces outils font de même. La cyberviolence augmente de façon spectaculaire, sous forme d'intimidation, de harcèlement, notamment sexuel, et de pornographie. En fait, il s'agit de l'endroit où au lieu de la cour d'école, les enfants sont victimes d'intimidation et de violence.

Des études récentes nous apprennent que bon nombre d'enfants canadiens ont fait l'expérience d'avances sexuelles non sollicitées et de discussions à caractère sexuel inappropriées dans les groupes de discussion, et ce, dès l'âge de 9 ans. Des étrangers qui veulent rencontrer des enfants en personne utilisent Internet pour les approcher. La cyberintimidation est répandue chez les enfants et les jeunes Canadiens, et elle favorise souvent le sexisme, l'homophobie et le racisme.

La plupart des enfants et des jeunes victimes de cyberintimidation n'en parlent pas, pour deux ou trois raisons précises. Ils ont peur qu'on leur retire leurs privilèges d'utilisation des ordinateurs. Le caractère anonyme d'Internet leur fait croire qu'il est impossible d'identifier l'intimidateur. En outre, comme l'intimidation a souvent lieu à l'extérieur de l'école, ils ne savent pas bien à qui s'adresser et qui est responsable. Il est clair que le fait que l'intimidation traditionnelle continue d'être courante et l'augmentation de la cyberintimidation devraient nous pousser à agir. Nous devons protéger les enfants et les jeunes du Canada.

Je ne vais pas décrire en détail tous les effets dévastateurs que toute forme d'intimidation peut avoir sur les enfants et les jeunes. Je veux cependant souligner que toute forme d'intimidation est dangereuse, des gestes apparemment bénins comme l'exclusion et le commérage aux agressions physiques spectaculaires; toutes ces formes ont des effets dévastateurs.

Les enfants qui intimident les autres et ceux qui sont les victimes font face à des répercussions négatives profondes au chapitre de leur cheminement scolaire, social, psychologique et affectif, ainsi que de leur santé physique. La plupart des enfants qui intimident les autres et la plupart des victimes ont souvent des démêlés multisystémiques avec les établissements de santé mentale, d'enseignement spécialisé et de services sociaux, ainsi qu'avec le système judiciaire pour les jeunes. L'intimidation affecte l'ensemble de la collectivité.

Un autre point important est que l'affirmation du pouvoir et l'agressivité qui font partie intégrante de l'intimidation sont aussi au cœur d'autres formes d'agression au travail et dans les relations intimes, ainsi que de la violence envers les enfants, du harcèlement sexuel et de la violence envers les aînés. Il s'agit d'un problème de développement qu'il faut régler. Ce problème ne se limite pas à l'intimidation qui a lieu au cours de l'enfance.

Comme l'intimidation a lieu dans un contexte social, seule une démarche globale et holistique peut permettre de répondre aux besoins des enfants et des jeunes en croissance et à leurs besoins systémiques-écologiques.

Teachers, parents and all adults involved with children and youth require support and education. A federal children's commission could play an important role in coordinating and implementing policies, guidelines and training. A children's commission would be an invaluable resource, I believe, for national prevention and intervention. I think it is imperative that the Government of Canada take international leadership regarding victimization.

Corinne Robertshaw, Founder/Coordinator, Repeal 43 Committee, Toronto: Good afternoon, senators, and thank you for the invitation to appear here today.

I have submitted a brief dated January 22, 2007 and include a brief submitted to the Minister of Justice in 1994. That brief contains some appendices that might be of interest to you. The January 22 brief deals mainly with section 43 of the Criminal Code and article 19 of the UN Convention on the Rights of the Child. You will be familiar with section 43 of the Criminal Code that justifies reasonable force for the correction of children, and includes schoolteachers, parents, and substitute parents. There is a great deal to be said about section 43 not because it is so complicated, but because so many people misunderstand it.

Simply put, our position is that section 43 is wrong in principle and harmful in practice. We are not criticizing or judging individual parents who hit or spank their children. We criticize a law that justifies hitting and spanking, a law that tells parents, children, and the general public that hitting and spanking is rightful, that it is an approved method of discipline.

If we want a world that respects human rights, we have to start by respecting the basic human rights of children; a child's right to physical integrity, the right not to be hit. The right of physical integrity is set out in the Charter of Rights and Freedoms. The Supreme Court of Canada describes that right as a profound right, as indeed, it is. Article 19 of the Convention on the Rights of the Child requires parties to the convention to protect children against "... all forms of physical and mental violence..." I stress that it says all forms, which includes physical and mental violence, and that it is violence or injury or abuse. I stress that because we are not just dealing with so-called abuse of children, we are dealing with any level of violence. We have to see violence from the child's point of view, not from the adult's view.

The constitutional challenge to section 43 ended in a split decision by the Supreme Court of Canada. The majority judgment, like the convention, deals with the child's fundamental rights and I think it is important for the committee to understand some of the main reasons we think that judgment is wrong.

Les enseignants, les parents et tous les autres adultes qui participent à des activités avec les enfants et les jeunes ont besoin de soutien et de formation. Une commission fédérale à l'enfance pourrait jouer un rôle important dans la coordination et la mise en œuvre de politiques, de lignes directrices et de formation. Cette commission à l'enfance serait à mon avis une ressource précieuse pour la prévention et l'intervention à l'échelle nationale. Je crois qu'il est impératif que le gouvernement du Canada joue le rôle de chef de file dans la prévention de la victimisation.

Corinne Robertshaw, fondatrice/coordonnatrice, Repeal 43 Committee, Toronto : Bonjour mesdames et messieurs les sénateurs; merci de m'avoir invitée à témoigner.

J'ai présenté un mémoire daté du 22 janvier 2007, accompagné d'un mémoire présenté au ministre de la Justice en 1994. Celui-ci comporte quelques appendices qui pourront vous intéresser. Le mémoire du 22 janvier porte essentiellement sur l'article 43 du Code criminel et sur l'article 19 de la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU. Vous savez que l'article 43 du Code criminel autorise tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère à employer la force dans une mesure raisonnable pour corriger un enfant. Il y a beaucoup de choses à dire au sujet de l'article 43, non pas qu'il soit très compliqué, mais plutôt parce que tant de gens l'interprètent mal.

En termes simples, notre position est que l'article 43 est mauvais en principe et préjudiciable en pratique. Nous ne critiquons pas ni ne jugeons les parents qui frappent ou donnent la fessée à leurs enfants. Nous critiquons une loi qui justifie ces gestes, une loi qui envoie aux parents, aux enfants et à la population en général le message selon lequel ces gestes sont légitimes et constituent une méthode approuvée de discipline.

Si nous voulons un monde dans lequel règne le respect des droits de la personne, nous devons commencer par respecter les droits fondamentaux des enfants; leur droit à l'intégrité physique, leur droit de ne pas être frappés. Le droit à l'intégrité physique est défini dans la Charte des droits et libertés. La Cour suprême du Canada décrit ce droit comme un droit profond, ce qu'il est bel et bien. L'article 19 de la Convention relative aux droits de l'enfant exige de toutes les parties à la Convention qu'elle protège les enfants « ... de toute forme de violence physique ou mentale... ». J'insiste sur le fait que la Convention parle de toutes les formes de violence, notamment la violence physique et la violence mentale, et qu'il s'agit de violence, d'atteinte ou de brutalité. J'insiste là-dessus, parce que nous avons affaire non pas seulement à ce que nous appelons la violence envers les enfants, mais aussi à tous les degrés de violence. Nous devons envisager la violence du point de vue de l'enfant, et non de celui de l'adulte.

La remise en question de la constitutionnalité de l'article 43 a donné lieu à une décision partagée de la Cour suprême du Canada. Le jugement majoritaire, comme la Convention, a trait aux droits fondamentaux de l'enfant, et je pense qu'il est important que le comité comprenne certaines des raisons principales pour lesquelles nous croyons que ce jugement est mauvais.

It is at this point that the issue becomes complicated. There is no way I can get into all of it, but in my submission, I have covered some of the main points. Let me point out that surprisingly enough, the Supreme Court of Canada majority judgment makes no mention of the UN committee that supervises or implements the Convention on the Rights of the Child. That committee, as you know, has made two recommendations to Canada, one in 1995 and again in 2003, in which it strongly recommended that Canada repeal section 43 of the Criminal Code. When the UN committee referred to it in 2003, it stated it was deeply disappointed that Canada had not taken any action to repeal section 43 of the code.

It is surprising to me that the Supreme Court majority judgment made absolutely no reference whatsoever to that UN committee or to its two recommendations. Instead, it refers to a committee that oversees the implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights. With respect to that covenant, the Supreme Court recommended against corporal punishment of children in schools. The Supreme Court judgment outlawed or banned corporal punishment of children by schoolteachers. The judgment does not refer to the relevant committee, which is the committee on the UN Convention on the Rights of the Child.

There are a number of problems with the majority judgment, which talks about an intelligible standard of section 43; it is not an intelligible standard. The new Supreme Court criteria, except for the criteria to ban objects and blows to the head, are confusing and very subjective. Minor hitting and symbolic hitting is all that is allowed. That is unrealistic in terms of punishment. People who believe in punishment and spanking children do not consider a symbolic slap to be punishment. In practice, such minor hitting would not be prosecuted. If it is minor and symbolic it is *de minimis* by definition.

The age limitations are arbitrary and allow minor punishment of children between the ages of two years and 12 years of age. A 23-month-old cannot be hit but once the child turns two years of age then he or she can be hit. Arbitrary distinctions in age are inevitable in some cases. The age to obtain a driver's license and the age to purchase alcohol or have sexual relations are not in the same category as physical integrity, which as the court itself said, is a profound right.

The court does not recognize the link between corporal punishment and child abuse, and there is plenty of research showing that link. On the issue of a child's dignity, the Supreme Court says, yes, dignity is a fundamental aspect of fundamental human rights, but as far as the child is concerned, the child's dignity is judged from the viewpoint of an adult and not the child's viewpoint.

C'est ici que la question devient compliquée. Je ne peux pas en faire le tour, mais, dans mon mémoire, je présente certains des points principaux. Permettez-moi de souligner le fait étonnant que le jugement majoritaire de la Cour suprême du Canada ne parle aucunement du comité de l'ONU qui supervise ou met en œuvre la Convention relative aux droits de l'enfant. Ce comité, comme vous le savez, a formulé deux recommandations à l'endroit du Canada, l'une en 1995, l'autre en 2003, en suggérant fortement au Canada d'abroger l'article 43 du Code criminel. Lorsque le comité de l'ONU en a parlé en 2003, il s'est déclaré fort déçu que le Canada n'ait pris aucune mesure en vue de l'abrogation de l'article 43 du Code.

Je suis surprise du fait que le jugement majoritaire de la Cour suprême ne parle absolument pas du comité de l'ONU ni de ses deux recommandations. Au lieu de cela, il parle d'un comité qui supervise l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En ce qui concerne ce pacte, la Cour suprême a formulé une recommandation en défaveur des châtiments corporels infligés aux enfants dans les écoles. Le jugement de la Cour suprême a rendu illégaux ou banni les châtiments corporels infligés aux enfants par les enseignants. Le jugement ne parle pas du comité concerné, qui est le comité de la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU.

Le jugement majoritaire comporte un certain nombre de problèmes, et il parle d'une norme intelligible au sujet de l'article 43; il ne s'agit pas d'une norme intelligible. Les nouveaux critères de la Cour suprême, exception faite des critères concernant l'interdiction de frapper avec des objets ou à la tête, sont très confus et très subjectifs. Tout ce qui est permis, ce sont des corrections légères et symboliques. Il ne s'agit pas de punitions réalistes. Les gens qui croient qu'il faut punir les enfants et leur donner la fessée ne considèrent pas qu'une tape symbolique est une punition. En pratique, ce genre de correction légère ne fait pas l'objet de poursuites. S'il s'agit d'une punition légère et symbolique, elle est *de minimis* par définition.

Les limites d'âge sont arbitraires, et elles permettent de corriger légèrement les enfants âgés de deux à 12 ans. On ne peut frapper un enfant de 23 mois, mais, une fois que l'enfant a deux ans, on peut le faire. Les distinctions arbitraires quant à l'âge sont inévitables dans certains cas. L'âge obligatoire pour obtenir un permis de conduire, pour acheter de l'alcool ou avoir des relations sexuelles ne font pas partie de la même catégorie que l'intégrité physique, qui, comme la Cour suprême elle-même l'a affirmé, est un droit profond.

Le tribunal ne reconnaît pas qu'il existe un lien entre châtiments corporels et violence envers les enfants, quoique de nombreuses études montrent que ce lien existe. En ce qui concerne la dignité des enfants, la Cour suprême admet que la dignité est un élément fondamental des droits fondamentaux de la personne, mais en ce qui concerne les enfants, elle juge la dignité du point de vue de l'adulte, et non du point de vue de l'enfant.

Another point is that the Supreme Court failed to realize that when you open a door to minor or symbolic hitting, it is very easy for that to escalate to greater force. In a sense, it sets a trap for parents, and the court is concerned about parents being prosecuted.

When the law states that it is lawful to deliver a minor slap to your child, that minor slap, in so many cases is going to become a major slap. Then the law, according to the Supreme Court, is going to step in and prosecute. By justifying corporal punishment under section 43, the court encourages the parent to use corporal punishment, and then when it exceeds the minor symbolic slap, the parents are put in the real danger of prosecution.

The court brushes aside the significance of justification. Section 43 says that reasonable force is justified and under the *Ogg-Moss* case, the Supreme Court clearly says justified means rightful conduct. The Supreme Court majority decision brushes that aside and says no, "justified" does not really have that meaning.

In the majority judgment, the court mentions more than four times that Parliament has chosen to keep section 43. I would say, Madam Chair, Parliament has not decided on section 43; it has never been debated. We hope that your committee hearings and recommendations will get it to Parliament where it should be decided.

Psychological harm caused by corporal punishment is hardly mentioned by the majority decision. What they are talking about mostly when they mention harm is bodily harm.

Another point that they raise deals with the defence for using reasonable force for restraint. They used the example of putting a child in a time-out chair. In addition, they are suggesting that if you repeal section 43, using reasonable force, and it always has to be reasonable force to put a child in a time-out chair, is going to be an assault for which there will be no defence. Under the common-law, it is clear that there are two defences in the situation. There is a defence for correction and correction means hitting, and there is a separate and distinct defence for using reasonable force for restraint or control. If the court is saying that it does not want to repeal section 43 because if it does, that is going to repeal the defence for reasonable restraint and control, then we say, in that case repeal section 43 and insert in the Criminal Code a specific defence saying reasonable force for restraint and control is allowed. I am not recommending that, because it is common-place, as any parent knows, that obviously you spend a fair amount of time restraining and controlling your children. You will find no cases in which section 43 has been used as a defence for restraint and control. It is used as a defence for hitting and slapping and kicking, and hitting with a hammer on the head in one case, an old case, but nonetheless, it is relevant.

De plus, la Cour suprême n'a pas compris que, lorsqu'on ouvre la porte à des corrections légères ou symboliques, ces corrections peuvent aisément devenir plus importantes. Dans un sens, cela tend un piège aux parents, et le tribunal s'inquiète de voir les parents poursuivis.

La loi précise qu'il est légitime de donner une petite tape à un enfant, mais cette tape, dans de très nombreux cas, devient une grosse tape. C'est à ce moment-là que la justice intervient et qu'on intente des poursuites, d'après la Cour suprême. En justifiant les châtimements corporels dans le cadre de l'article 43, le tribunal encourage les parents à y avoir recours, et, lorsque le châtimement dépasse la petite tape symbolique, il y a un danger réel pour les parents d'être poursuivis.

La Cour suprême ne s'est pas occupée de la signification de l'expression « fondé ». L'article 43 précise qu'on est fondé à employer la force dans une mesure raisonnable, et, dans l'affaire *Ogg-Moss*, la Cour suprême a clairement dit que le terme « fondé » s'applique à une conduite louable. La décision majoritaire de la Cour suprême n'en tient pas compte et déclare que « fondé » n'a pas vraiment cette signification.

Dans le jugement majoritaire, le tribunal mentionne plus de quatre fois que le Parlement a choisi de maintenir l'article 43. Je dirais, madame la présidente, que le Parlement n'a jamais pris de décision au sujet de l'article 43; celui-ci n'a jamais fait l'objet de débat. Nous espérons que les audiences du comité et ses recommandations vont faire en sorte que la question va être présentée au Parlement, qui devrait la trancher.

La décision majoritaire ne parle pratiquement pas du préjudice psychologique causé par les châtimements corporels. Ce dont il est question, c'est surtout de préjudices physiques.

Un autre point que soulève la décision majoritaire a trait aux arguments à l'appui de l'utilisation de la force dans une mesure raisonnable pour immobiliser un enfant. Dans la décision, les juges citent l'exemple qui consiste à forcer un enfant à s'asseoir sur une chaise pour qu'il se calme. De plus, ils laissent entendre que l'abrogation de l'article 43, qui concerne le recours à la force dans une mesure raisonnable — il faut toujours que ce soit dans une mesure raisonnable pour faire asseoir un enfant — va mener à des poursuites judiciaires pour agression, sans moyen de défense pour l'accusé. En vertu de la common law, il est clair qu'il y a deux moyens de défense dans cette situation. L'un concerne la correction, qui suppose qu'on frappe l'enfant, et l'autre, séparé et distinct, concerne le recours à la force dans une mesure raisonnable pour immobiliser ou maîtriser l'enfant. Si le tribunal dit qu'il ne souhaite pas abroger l'article 43 parce que, s'il le fait, une personne accusée n'aura plus de moyen de défense pour justifier le recours à la force dans une mesure raisonnable pour immobiliser et maîtriser un enfant, alors nous disons qu'il faut dans ce cas abroger l'article 43 et prévoir, dans le Code criminel, un moyen de défense précis, selon lequel le recours à la force dans une mesure raisonnable est permis pour immobiliser ou maîtriser un enfant. Ce n'est pas ce que je recommande, puisque c'est évident, comme tout parent le sait, qu'on passe beaucoup de temps à immobiliser ou à maîtriser son enfant. Il n'existe aucune affaire dans laquelle une personne accusée ait utilisé l'article 43 comme moyen de défense contre des

Basically these points that are made by the majority judgment are not well taken, and I have to say in my opinion and in the opinion of many others and in the opinion of three other judges on the Supreme Court of Canada, the majority was wrong.

Stuart Shanker, Professor, York University: I wear two hats, so that means I have to speak about each hat for three minutes.

With one hat on, I run a developmental research institute at York University. Fraser Mustard, who retired in September, passed me the other hat when he asked me to take over the council that he created, The Founders' Network. That council tries to translate what we have learned at our research institute into population-based programs.

What have we learned? We began our specialization on children with autism and learned that approximately 50 per cent of all children in Ontario with autism are not diagnosed until the age of five. At the age of five it is possible for us to do some things with intensive therapy. It is very costly and not terribly effective. What happens is parts of the child's brain that have not been impaired pick up tasks that would normally be performed by a different part of the brain. It is like a prosthetic approach.

We have discovered that if we get to the child sooner we can get the part of the brain that was impaired back online. That is the goal of our research and that is where the science is today. If we can get to a child before the age of three, and ideally before the age of two, in about 84 per cent of the cases we can restore the child to a healthy brain developmental trajectory.

I do not know if the senators are aware of this, but Canada is now the world leader at the early identification of autism. A scientist in Nova Scotia and another in Alberta have established a protocol that works at the age of 12 months, and they are pushing that back, hoping to get it down to six months. At six months, what we can do extraordinary things to help the autistic child.

Autism used to be a very rare disorder. It is now at about 1 per cent of the general population. This is very frightening and because it is so frightening, I was asked to sit on a task force at the Centers for Disease Control and Prevention to gain more information on this serious disorder.

accusations liées à l'immobilisation ou à la maîtrise d'un enfant. On utilise cet article comme défense contre des accusations ayant pour objet des coups de poing, des gifles ou des coups de pieds, et, dans une affaire — une vieille affaire, qui, néanmoins, est pertinente — comme défense contre des accusations de coups portés avec un marteau.

Bref, ces points soulevés dans le cadre du jugement majoritaire ne sont pas bien fondés, et je dois dire que, de mon avis et de celui de nombreuses autres personnes, ainsi que de celui des trois autres juges de la Cour suprême du Canada, la majorité a eu tort.

Stuart Shanker, professeur, Université York : Je joue deux rôles, ce qui veut dire que je dois parler de chacun de ces rôles pendant trois minutes.

Mon premier rôle consiste à diriger un institut de recherche sur le développement à l'Université York. Fraser Mustard, qui a pris sa retraite en septembre, m'a demandé de jouer l'autre rôle, c'est-à-dire qu'il m'a demandé de reprendre la direction du conseil qu'il a créé, le Founders' Network. Ce conseil tente de traduire ce que nous avons appris à l'institut de recherche en programmes axés sur la population.

Qu'avons-nous appris? Nous avons commencé à nous spécialiser dans le domaine de l'autisme chez les enfants, et nous avons appris qu'on ne diagnostique pas la maladie chez environ 50 p. 100 des enfants ontariens qui en sont atteints avant l'âge de cinq ans. Lorsque l'enfant a cinq ans, nous pouvons faire certaines choses pour l'aider dans le cadre d'un traitement intensif. Il s'agit d'une démarche très coûteuse et qui n'est pas très efficace. Ce qui se passe, c'est que les parties du cerveau de l'enfant qui ne sont pas touchées effectuent les tâches que d'autres parties du cerveau effectueraient chez un enfant normal. C'est comme une démarche prosthétique.

Nous avons découvert que, si nous commençons à traiter l'enfant plus jeune, nous pouvons faire en sorte que les parties du cerveau touchées recommencent à fonctionner normalement. C'est l'objectif de nos travaux de recherche, et c'est l'état actuel de la science. Si nous pouvons commencer à traiter l'enfant avant qu'il ait trois ans, et, idéalement, avant qu'il ait deux ans, nous arrivons à replacer l'enfant dans une voie de développement cérébral saine dans 84 p. 100 des cas.

Je ne sais pas si les sénateurs le savent, mais le Canada est maintenant le chef de file mondial de la détection précoce de l'autisme. Un chercheur de la Nouvelle-Écosse et un chercheur de l'Alberta ont établi un protocole qui fonctionne chez les enfants de 12 mois, et ils travaillent à repousser cette limite, en espérant pouvoir utiliser ce protocole pour des enfants de six mois. À cet âge, nous pouvons faire des choses extraordinaires pour aider l'enfant autiste.

Autrefois, l'autisme était un trouble très rare. Il touche maintenant environ un pour cent de la population en général. Cela est très alarmant, et parce que ça l'est tant, on m'a demandé de siéger à un groupe de travail des Centers for Disease Control and Prevention et d'obtenir davantage de renseignements sur ce trouble grave.

Our results indicate that about 17 per cent of children in urban centres in the U.S. have a clinically diagnosable developmental disorder. Another 20 per cent have what we refer to as functional disorders. That means that the child might be diagnosed in Ontario with something called PDD. PDD means there is something wrong; we do not really know what it is; it not serious enough to get a DSM classification.

Another 25 per cent of children have biological impairments, which, if addressed young, could probably be ameliorated, if not prevented. If not addressed, by the time they get into school, this will significantly impair their capacity to learn, to pay attention, to understand what other people are thinking and saying and doing.

In the U.S., and I suspect Canada is not much different, about 62 per cent of children have biological problems when they enter the school system and 75 per cent or more of the cases could have been significantly mitigated.

Our problem is really quite simple. Can we take our techniques that have been developed in these very intensive clinical environments and transfer them to a general population-based program? We have begun experimenting on that and, in fact, the answer is yes, you can. The way you do it is through parents.

Essentially, what you do is educate parents to identify early signs of attention, language, motor movement or cognitive challenges. These challenges can emerge as early as two months. We must educate the parents and once they recognize a challenge they must take appropriate actions. All of this can be effectively regulated through parental centres where parents have contact with highly trained ECEs, early childhood educators. In other countries, ECEs are child specialists.

That brings me to my other hat, to the council hat. The council's mandate is to translate science into action. What do we really know? What are we learning from neuroscience? How can this information be translated into effective measures in such a way that every single child has access to the same educational opportunities? How can we ensure that as children enter the school system they will be biologically prepared to pay attention, and understand what behaviour is expected of them.

The other thing that we do is we look at nations around the world to find out who is doing a good job of this, what we can learn from them, and what we can translate into the Canadian system. This is a dynamic process.

Nos résultats indiquent qu'environ 17 p. 100 des enfants des centres urbains des États-Unis ont un trouble de développement pouvant faire l'objet d'un diagnostic clinique. Par ailleurs, 20 p. 100 de ces enfants sont atteints de ce que nous appelons des troubles fonctionnels. Cela signifie qu'on peut diagnostiquer ce qu'on appelle un trouble envahissant du développement chez ces enfants en Ontario. Trouble envahissant du développement signifie que quelque chose ne va pas bien; nous ne savons pas vraiment ce que c'est; ce n'est pas suffisamment grave pour obtenir une classification du DSM.

En outre, une autre tranche de 25 p. 100 des enfants a des handicaps biologiques, qui, si on les traite lorsqu'ils sont jeunes, peuvent donner lieu à une amélioration, sinon à la prévention. Si on ne les traite pas, au moment où les enfants commencent l'école, ces handicaps nuisent grandement à leur capacité d'apprendre, d'être attentifs et de comprendre ce que les autres pensent, disent et font.

Aux États-Unis — et je soupçonne que la situation n'est pas très différente au Canada —, environ 62 p. 100 des enfants ont des problèmes d'ordre biologique lorsqu'ils entrent dans le système scolaire, et dans au moins 75 p. 100 des cas, il aurait été possible d'atténuer ces problèmes de façon importante.

Notre problème est très simple, en réalité. Pouvons-nous transposer les techniques que nous avons élaborées dans des milieux cliniques de traitement très intensifs en des programmes généraux axés sur la population? Nous avons commencé des expériences là-dessus, et, en fait, la réponse, c'est oui, c'est possible. On peut le faire par l'intermédiaire des parents.

Essentiellement, il s'agit de former les parents pour leur permettre de relever les indices précoces de problèmes d'attention, de langage, de coordination motrice ou de cognition. Ces problèmes peuvent survenir chez un enfant dès l'âge de deux mois. Nous devons informer les parents, et, lorsque ceux-ci reconnaissent l'existence d'un problème, ils doivent prendre les mesures appropriées. Il est possible d'encadrer tout cela de façon efficace par l'intermédiaire des centres parentaux, où les parents rencontrent des éducateurs des jeunes enfants ou EJE très spécialisés. Dans d'autres pays, les EJE sont des spécialistes de l'enfance.

Cela m'amène à parler de mon autre rôle, celui que je joue auprès du conseil. Le mandat du conseil est de traduire les travaux de recherche en mesures. Que savons-nous vraiment? Que nous apprennent les neurosciences? Comment pouvons-nous traduire ces renseignements en mesures efficaces de façon que tous les enfants aient accès aux mêmes possibilités d'apprentissage? Comment pouvons-nous nous assurer que les enfants qui entrent dans le système scolaire sont biologiquement préparés à être attentifs, ainsi qu'à comprendre le comportement qu'on attend d'eux?

L'autre chose que nous faisons, c'est que nous étudions la situation des autres pays du monde pour déterminer lesquels font du bon travail, ce que nous pouvons apprendre de ces pays et ce que nous pouvons reproduire dans le cadre du système canadien. Il s'agit d'un processus dynamique.

The result of these two activities is that the science of child development in the 21st century is going to be totally unlike what it was in the 20th century. In the 20th century people still believed that how a child turns out is a function of the genes that that child has inherited, and that is simply false. We know it is false. Genes do not work that way, but as a function of the environment in which the child is raised. What scientists are beginning to learn now is how to optimize the ecology in which the child is raised. This ecology includes the child's family, the school environment and their peers. Through all of this, what we can do is even with those children that are born with significant genetic deficits; we can correct these if we get to them early enough.

Where does Canada stand in all this? I think we have a unique role to play and I think it is because of Fraser Mustard, who is an extraordinary human being.

We have access to the finest programs in the world. We are learning what they are doing and showing them how to improve their programs. If we are going to enable our children to have the capacity to deal with the formidable challenges of the 21st century they will have to have achieved a level of literacy which does not exist in our country and is even worse in the U.S. In the United States, approximately 50 per cent of the population cannot understand the instruction, "Do not take this medicine without food." In Canada that figure is 42 per cent. We can change that frightening percentage and this committee can be instrumental in bringing about that change.

If you think about the complexity of the issues that we are grappling with, we have to do everything we can to enable children to have the core capacities when they enter school: the capacity to pay attention, to absorb information, to understand patterns, to understand language. We have to try to deliver this for every child.

There are examples where countries have done this successfully on a population basis and Canada is not one of them. In a study released a couple of months ago, Canada came in last. We spend the least percentage of GDP on early child development than every developed nation.

There is room for improvement, but on the other hand, we have incredible scientists so we need someone to inspire our country, and that is this committee.

The Chairman: Thank you very much professor, for that confidence and your comments. We are going to go to questioning, but I wanted to say — just to ask you, Professor Shanker, to clarify, you said we are dead last. Who is first?

Mr. Shanker: Sweden is number one and spends approximately 2 per cent — a little over 2 per cent of GDP, followed by Finland. Canada spends .025 per cent.

Le résultat de ces deux activités, c'est que la recherche sur le développement de l'enfant sera très différente au cours du XXI^e siècle de ce qu'elle a été au cours du XX^e siècle. Au XX^e siècle, les gens croyaient encore que ce qu'un enfant devient est fonction des gènes dont il a hérité à la naissance, ce qui est tout simplement faux. Nous savons que c'est faux. Les gènes agissent non pas de cette façon, mais bien en fonction de l'environnement dans lequel l'enfant est élevé. Ce que les scientifiques commencent à comprendre, c'est la manière d'optimiser le milieu dans lequel l'enfant grandit. Ce milieu consiste notamment en la famille, le milieu scolaire et les pairs de l'enfant. Dans tout cela, ce que nous pouvons faire, même pour les enfants qui sont nés avec des déficiences importantes sur le plan génétique, c'est que nous pouvons corriger ces déficiences si nous commençons à traiter les enfants suffisamment tôt.

Où le Canada se situe-t-il dans tout cela? Je crois que nous avons un rôle unique à jouer, et je pense que nous devons cela à Fraser Mustard, qui est un être humain extraordinaire.

Nous avons accès aux meilleurs programmes du monde. Nous nous renseignons au sujet de ce que les responsables de ces programmes font, et nous leur montrons quoi faire pour améliorer leurs programmes. Si nous voulons offrir à nos enfants la capacité de relever les défis extraordinaires du XXI^e siècle, il faudra que leur taux d'alphabétisation soit plus élevé qu'à l'heure actuelle, et plus élevé qu'aux États-Unis, où il est encore plus faible. Dans ce pays, environ 50 p. 100 de la population n'arrive pas à comprendre l'instruction suivante : « Ne pas prendre le médicament sans manger. » Au Canada, le chiffre correspondant est 42 p. 100. Nous pouvons faire en sorte que ce chiffre alarmant change, et le comité peut jouer un rôle important en ce sens.

Si nous songeons à la complexité des questions qui nous occupent, nous devons faire tout ce que nous pouvons pour offrir à nos enfants les capacités fondamentales dont ils auront besoin au moment de commencer l'école : la capacité d'être attentifs, d'absorber de l'information, de dégager les formes et de comprendre le langage. Nous devons essayer d'offrir ces capacités à tous les enfants.

Il y a des pays qui ont réussi à le faire à l'échelle de la population, et le Canada n'en fait pas partie. Dans une étude publiée il y a deux ou trois mois, le Canada s'est classé au dernier rang. Nous dépensons le moins d'argent en proportion de notre PIB dans le domaine du développement des jeunes enfants que tous les autres pays industrialisés.

Il y a place à amélioration, mais nous avons cependant des chercheurs incroyables, et nous avons besoin de gens pour nous inspirer, ce qui est le rôle du comité.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Shanker, de votre confiance et de vos observations. Nous allons passer à la période de questions, mais je voulais dire — je voulais vous demander une précision, monsieur Shander; vous avez dit que nous sommes bon dernier. Qui est premier?

M. Shanker : La Suède, qui dépense environ 2 p. 100 — un peu plus de 2 p. 100 de son PIB, suivie de la Finlande. Le Canada dépense 0,025 p. 100.

The Chairman: Do those studies take into account the population variations? We learned while in Sweden that the new immigrant base children are not receiving the needed resources. There is a disparity between traditional services and those that are out of reach for the immigrants.

Mr. Shanker: Senator, the secret to Sweden's success was that they were a homogeneous society with a long history of investing in children's rights. What they were not equipped to deal with was this influx of immigrants. What we see in Sweden is a rapidly deteriorating situation for that sector of the population.

Interestingly, the country that Fraser and I have become most interested in is Cuba and on another occasion, I could relate that story to you. What Cuba has done with its three primary cultures is extraordinary. The government mandated that every single child must have equal access to these services. The incredible result is that it was done on a voluntary basis; there is no forced attendance. They have a 99 per cent uptake. We are shifting our focus a little bit from the Nordic countries and trying to look at Cuba as an example of a nation that is successful in this regard.

The Chairman: That is the point that I was going to make. Cuba may be one end of it, but there is also a totally different society. I mean command and control is still there, so the response would be different.

Mr. Shanker: This is Fraser's point. Fraser's point is these programs seem to work best when you have a dictator.

The Chairman: I think that is important as to how a society responds and how a country reaches.

Mr. Shanker: I agree.

The Chairman: With the diversity of population in Canada, with the geographic diversity, with the federal-provincial system that we have and with an Aboriginal base and some of the dilemmas we have there, how do we tackle this problem?

Mr. Shanker: One of the things that we do in the council is we are going across the country designing programs for the different areas.

The first thing that you have to pay attention to is the cultural distinctiveness of these communities you have just mentioned. Secondly, the disorders that we are seeing in these communities are very distinctive. For example, in Ontario we see extremely high rates of ADHD. In Aboriginal communities obviously we see high rates of FASD. We see chronic depression in very young children, and we are able to identify that disorder quickly now.

The programs have to be worked out on the ground; they have to fit the community's needs. I see the federal and provincial governments acting more as mediators rather than trying to come up with a one-size-fits all program. If we go down that road it will not work.

La présidente : Est-ce que les études en question tiennent compte des différences de population? Nous avons appris, lorsque nous étions en Suède, que les enfants des nouveaux immigrants n'ont pas accès aux ressources dont ils ont besoin. Il y a un écart entre les services traditionnels et ceux qui sont hors de portée des immigrants.

M. Shanker : Sénateur, le secret du succès de la Suède est que ce pays a été une société homogène qui a investi depuis longtemps dans la promotion des droits de l'enfant. Ce à quoi le pays n'était pas préparé, c'est à la vague d'immigration qu'il a connue. Ce que nous constatons, ensuite, c'est que la situation de cette portion de la population se détériore rapidement.

Fait intéressant, le pays qui a fini par nous intéresser le plus, Fraser et moi, c'est Cuba, et je pourrai vous raconter ce qui s'est passé une autre fois. Ce que Cuba a fait de ses trois principales cultures est extraordinaire. Le gouvernement a déclaré que tous les enfants, sans exception, devaient avoir le même accès aux services. Ce qui est incroyable, c'est que la participation est volontaire; on ne force personne. Le taux d'admission est de 99 p. 100. Nous commençons à délaisser un peu les pays scandinaves et à examiner le cas de Cuba, qui est un exemple de réussite à cet égard.

La présidente : C'est ce que j'allais dire. Cuba se démarque peut-être, mais il s'agit d'une société totalement différente. Ce que je veux dire, c'est que le commandement et le contrôle y sont encore exercés, de sorte que la réaction doit être différente.

M. Shanker : C'est ce que prétend Fraser. Il pense que ce genre de programme fonctionne mieux en dictature.

La présidente : Je crois qu'il s'agit d'un point important quant à la façon dont une société réagit et dont un pays intervient.

M. Shanker : Je suis d'accord.

La présidente : Compte tenu de la diversité de la population canadienne, de la diversité géographique, du régime fédéral-provincial, des Autochtones et de certains de problèmes auxquels nous faisons face à ce chapitre, comment allons-nous régler la question?

M. Shanker : Une des choses que nous faisons, au sein du conseil, c'est de parcourir le Canada et d'élaborer des programmes pour les différentes régions.

La première chose à laquelle il faut porter attention, c'est l'identité culturelle des collectivités dont vous venez tout juste de parler. Ensuite, les troubles que nous constatons dans ces collectivités sont très particuliers. En Ontario, par exemple, nous constatons des taux extrêmement élevés de THADA. Dans les collectivités autochtones, nous constatons évidemment des taux élevés de TCAF. Nous relevons des cas de dépression chronique chez des enfants très jeunes, et nous sommes maintenant en mesure de diagnostiquer rapidement ce trouble.

Il faut définir les programmes sur le terrain; ils doivent être adaptés aux besoins des collectivités. Je vois davantage les gouvernements fédéral et provinciaux comme des médiateurs que comme les instigateurs d'un programme universel. Si nous empruntons cette dernière voie, cela ne fonctionnera pas.

Certain basic scientific principles do not change. How do you design a culturally specific program based on the scientific principles, but delivered by and related to that community?

Senator Nancy Ruth: I am going to pick up on the one-size-fits all program. Dr. Mishna, I read your paper with interest and I was interested that it contains very limited reference to gender or race analysis.

I am wondering if I am supposed to conclude that there are no serious differences between boys and girls, lesbians or gays, whites and non-whites.

Ms. Mishna: That is an excellent question. In fact, there is limited research. In terms of gender, there is research that suggests that boys and girls are bullied and bully differently. In fact, until recently research showed that boys bullied a lot more than girls did and that is because non-direct bullying was not considered bullying.

When you include the ways the girls tend to bully, the rates are more similar. Boys are victimized a bit more and bully more, but they do it in a more physically aggressive ways, physically fighting, that kind of thing. Girls tend to be bullied and bully through exclusion and gossip; all those things that were not characterized as bullying, but instead are characterized as a girls' nasty personality, which I think was very problematic, because it personifies the behaviour.

To this day in our research, we have found that very sensitive adults will still call a girl "nasty."

Senator Nancy Ruth: They refer to the girls as "bitchy."

Ms. Mishna: Yes, in one of my studies, the adults referred to the girls in grade 4 "capital B bitches." They did not realize that this was a form of aggression. In terms of gender, there is more recognition than before and there is some understanding that this has to be addressed. The problem is that kind of bullying, even though we give lip service to it, we do not really take it seriously. The schools do not have policies in place to deal with this problem. Teachers say they do not know how to deal with it. It is harder to recognize and it is more subjective. I think what Ms. Robertshaw said is very important. We tend to look at it objectively. If somebody is beaten up we say that is bullying. If somebody feels hurt because of hurt feeling or is excluded, we say well, that is not bullying, but if they subjectively feel it that is very important.

Certains principes scientifiques de base ne changent pas. Comment élaborer un programme adapté à la culture à partir de principes scientifiques, mais exécuté par une collectivité et adapté à celle-ci

Le sénateur Nancy Ruth : Je vais continuer sur l'idée d'un programme universel. Madame Mishna, j'ai lu votre article avec intérêt, et le fait qu'il parle très peu d'analyse comparative entre les sexes ou les races m'a intéressé.

Je me demande si je suis censée conclure qu'il n'y a pas de différence importante entre les garçons et les filles, les lesbiennes et les gais, ainsi que les Blancs et les personnes de couleur.

Mme Mishna : C'est une excellente question. En réalité, les études qui portent sur ce sujet sont limitées. En ce qui concerne le sexe, des études indiquent que les garçons et les filles ne sont pas victimes du même type d'intimidation, et que leurs comportements d'intimidation sont différents. En fait, jusqu'à tout récemment, les études montraient que les garçons se livraient beaucoup plus que les filles à l'intimidation, et cela est attribuable au fait qu'on ne considérait pas l'intimidation indirecte comme de l'intimidation.

Lorsqu'on tient compte des genres de comportement d'intimidation que les filles tendent à avoir, les chiffres sont beaucoup plus comparables. Les garçons sont victimes d'intimidation et ont des comportements d'intimidation un peu plus souvent que les filles, et ils sont plus agressifs physiquement; ils se battent, entre autres. Chez les filles, l'intimidation prend plus souvent la forme d'une exclusion ou de commérages; toutes ces choses qu'on caractérisait auparavant non pas comme de l'intimidation, mais plutôt comme un trait de personnalité d'une fille méchante, ce qui, à mon avis, posait problème, parce qu'on personnifie ainsi le comportement.

Aujourd'hui encore, dans le cadre de nos recherches, nous avons constaté que des adultes très sensibles disent encore de certaines filles qu'elles sont « méchantes ».

Le sénateur Nancy Ruth : Ils disent des filles qu'elles sont « chiennes ».

Mme Mishna : Oui, dans le cadre de l'une des études que j'ai réalisées, les adultes ont parlé des filles de quatrième année comme étant « vraiment chiennes ». Elles n'ont pas compris qu'il s'agissait d'une forme d'agression. En ce qui concerne la différence entre les sexes, on la reconnaît davantage qu'auparavant, et on prend conscience, dans une certaine mesure, du fait qu'il faut en tenir compte. Le problème, c'est que nous formulons des vœux pieux au sujet de ce genre d'intimidation, mais que nous ne le prenons pas vraiment au sérieux. Les écoles n'ont pas de politiques visant à régler le problème. Les enseignants disent qu'ils ne savent pas comment agir face à ce genre d'intimidation. Il est plus difficile à détecter, et plus subjectif. Je pense que ce que Mme Robertshaw a dit est très important. Nous avons tendance à envisager la chose de façon objective. Lorsqu'une personne se fait battre, nous disons qu'elle est victime d'intimidation. Si une personne ressent une blessure psychologique ou est exclue, nous disons qu'il ne s'agit pas d'intimidation; cependant, si cette personne ressent subjectivement cette intimidation, c'est une chose très importante.

In terms of racist, homophobic, lesbian, gay, and transgender bullying there is not enough research on that subject. When we talk about bullying one of the problems is a homogeneous bullying and what is missed is that the behaviours might be the same, but the motivation is very different; this is important. We really need to take more seriously the exclusion and the bullying.

Senator Nancy Ruth: I guess I am asking you to do that. I find it very irritating to read papers like this. I do not see any recommendations that address gender and race, apart from a reference to those who are marginalized. I was wondering if you have any recommendations that take into account gender and race differences and if not, why not?

Ms. Mishna: I guess I did not put them in specifically, but I included them in the groups that are marginalized.

Senator Nancy Ruth: That is everybody then. That is a one size fits all again.

Ms. Mishna: Well, I do not feel enough research has been done. I think what we need to do is take that seriously.

Senator Nancy Ruth: I hope the McCains give you lots of money to do it.

The Chairman: I take it that was not a question.

Senator Nancy Ruth: No, it is an email though.

Senator Poy: Professor Shanker, you mentioned that 62 per cent of newborn children have biological problems.

Mr. Shanker: Yes, 62 per cent of newborn children have varying degrees of biological problems.

Senator Poy: You also said that genes do not control the way we grow up.

Senator Nancy Ruth: That is correct.

Senator Poy: It is environment.

Mr. Shanker: That is correct.

Senator Poy: Are biological problems genetic?

Mr. Shanker: Yes, the problems can be genetic but not necessarily 100 per cent of the time. There can be environmental causes, as we know: poisons, drugs, but a great percentage of them are genetic. As it happens, many of those genetic problems can also be prevented by changing the gestation conditions.

Senator Poy: So what you are saying is the gestation period is very important.

Mr. Shanker: Yes.

Senator Poy: And right after babies are born.

En ce qui concerne l'intimidation fondée sur le racisme ou l'homophobie, ou qui vise les lesbiennes, les gais ou les transgenres, il n'y a pas suffisamment de recherches à ce sujet. Lorsque nous parlons d'intimidation, l'un des problèmes que nous avons, c'est que nous envisageons une intimidation toujours pareille, et ce que nous ne voyons pas, c'est que, même si les comportements sont les mêmes, la motivation est très différente; c'est important. Nous devons vraiment prendre plus au sérieux l'exclusion et l'intimidation.

Le sénateur Nancy Ruth : Je pense que c'est peut-être ce que je vous demande de faire. Je trouve très irritant de lire des documents comme celui que vous avez présenté. Je n'y trouve aucune recommandation concernant le sexe ou la race, mis à part la mention des gens qui sont marginalisés. Je me demandais si vous aviez formulé quelque recommandation que ce soit qui tienne compte des différences entre les sexes et les races, et, si ce n'est pas le cas, pourquoi pas?

Mme Mishna : J'imagine que je n'ai pas mis ces recommandations précises dans le document, mais je les ai incluses dans les groupes marginalisés.

Le sénateur Nancy Ruth : Ce sont donc des recommandations pour tout le monde. C'est la recette universelle qui ressort.

Mme Mishna : Eh bien, je ne crois pas qu'on ait effectué suffisamment de recherches jusqu'à maintenant. Je pense que ce que nous devons faire, c'est de prendre ces choses au sérieux.

Le sénateur Nancy Ruth : J'espère que les McCain vous donnent beaucoup d'argent pour le faire.

La présidente : Je suppose que ce n'est pas une question.

Le sénateur Nancy Ruth : Non, mais c'est un courriel.

Le sénateur Poy : Monsieur Shanker, vous avez indiqué que 62 p. 100 des nouveaux-nés ont des problèmes d'ordre biologique.

M. Shanker : Oui, 62 p. 100 des nouveaux-nés ont des problèmes biologiques plus ou moins importants.

Le sénateur Poy : Vous avez aussi dit que les gènes ne déterminent pas ce que nous devenons.

Le sénateur Nancy Ruth : C'est exact.

Le sénateur Poy : C'est le milieu.

M. Shanker : C'est exact.

Le sénateur Poy : Les problèmes biologiques sont-ils génétiques?

M. Shanker : Oui, les problèmes peuvent être génétiques, mais pas nécessairement tout le temps. Nous savons qu'il y a aussi des causes liées au milieu : les poisons, les drogues; mais une forte proportion de ces problèmes est génétique. En réalité, on peut prévenir bon nombre de ces problèmes génétiques en modifiant les conditions de la grossesse.

Le sénateur Poy : Ce que vous dites, c'est donc que la période de grossesse est très importante.

M. Shanker : Oui.

Le sénateur Poy : Et au tout début de la vie de l'enfant.

Mr. Shanker: Yes.

Senator Poy: The condition that they grow up would be equally important or more important than genes.

Mr. Shanker: Yes, how the genes function will be in large part determined by these gestational early experiences.

Senator Poy: Are we able to determine the moment the child is born that there are problems?

Mr. Shanker: Yes, in some cases.

Senator Poy: I see.

Mr. Shanker: Yes, we can make that evaluation at birth or very early on in the child's life.

Senator Poy: How is our government dealing with these problems?

Mr. Shanker: Our government has been placed in an impossible situation. The Ontario government has bravely wanted to support a large number of these families. We cannot afford what we are currently doing, let alone the expansion the government has just promised, let alone help all the other special interest groups. The problem we face as a society is that we are based in a medical model that is treatment oriented rather than preventative oriented. We rely heavily on the data accumulated by people like James Heckman showing the cost effectiveness of intensive preventive programs.

The government has correctly said we need evidence-based research before we can make these kinds of significant investments. Scientists in Canada have to be encouraged to go down that road. Some have, but not very many.

Senator Poy: Do they perform these tests the moment the babies are born? I am thinking back 30-odd years ago when I had my children. My children were given the okay by the pediatrician and that was it.

How detailed is the pediatric check?

Mr. Shanker: Senator Poy, these are difficult questions to answer honestly.

There is a scientist in the U.S. who is proposing that some of these disorders can be diagnosed in utero using ultrasound to detect irregularities in rhythm patterns.

There is such a range of variability in newborns, that it is not until about between two and four months that we begin to see a kind of certain stability where we can say this is not something that the child is going to outgrow or we should do something, even if we are wrong.

There is a problem with the pediatric system today. The pediatricians are overworked and underpaid. They are also under-trained. We have a situation in the country, not simply in Ontario, where we have these silos where we may have the

M. Shanker : Oui.

Le sénateur Poy : Les conditions dans lesquelles un enfant grandit sont aussi importantes, ou même davantage, que ces gènes.

M. Shanker : Oui, la manière dont les gènes vont fonctionner est en grande partie déterminée par les premières expériences que l'enfant vit dans le ventre de sa mère.

Le sénateur Poy : Au moment de la naissance, sommes-nous en mesure de déterminer si l'enfant a des problèmes?

M. Shanker : Oui, dans certains cas.

Le sénateur Poy : Je vois.

M. Shanker : Oui, nous pouvons effectuer une évaluation à la naissance ou au tout début de la vie de l'enfant.

Le sénateur Poy : Comment le gouvernement s'occupe-t-il de ces problèmes?

M. Shanker : Le gouvernement s'est retrouvé dans une situation impossible. Le gouvernement ontarien a courageusement souhaité soutenir beaucoup des familles touchées. Nous n'avons pas les moyens de faire ce que nous faisons à l'heure actuelle, encore moins de prendre davantage de mesures comme le gouvernement vient de le promettre, encore moins d'aider tous les autres groupes d'intérêt. Le problème auquel notre société fait face, c'est que le modèle de soins médicaux est axé sur le traitement, plutôt que sur la prévention. Nous comptons beaucoup sur les données recueillies par des gens comme James Heckman, données qui indiquent que les programmes de prévention intensifs sont rentables.

Le gouvernement a dit avec raison que nous avons besoin d'études fondées sur des éléments probants avant de réaliser des investissements importants de ce genre. Il faut encourager les chercheurs canadiens à poursuivre dans cette voie. Certains l'ont fait, mais ils ne sont pas très nombreux.

Le sénateur Poy : Est-ce qu'ils effectuent les évaluations en question au moment de la naissance? J'essaie de me rappeler le moment, il y a quelque 30 ans, où j'ai eu mes enfants. Le pédiatre a dit que tout allait bien, et c'est tout.

Quelle est la précision de l'évaluation pédiatrique?

M. Shanker : Sénateur Poy, il s'agit de questions très difficiles, pour être honnête.

Un chercheur américain propose de diagnostiquer certains de ces troubles dans l'utérus à l'aide de l'échographie pour détecter des irrégularités rythmiques.

Il y a tellement de différences entre les nouveaux-nés, que ce n'est que vers deux à quatre mois que nous commençons à constater une certaine stabilité, qui nous permet de déterminer que telle ou telle chose va disparaître chez l'enfant, ou encore qu'il faut faire quelque chose, même si nous pouvons avoir tort.

Il y a un problème dans le système pédiatrique de nos jours. Les pédiatres sont surchargés et sous-payés. En outre, ils ne sont pas suffisamment bien formés. À l'heure actuelle, au Canada, et non seulement en Ontario, il y a des compartiments qui font qu'un

pediatrician seeing the child, I do not know, at immunization and then you have an early child educator seeing the child and the two are not talking to each other. The pediatricians cannot make proper diagnosis of a child during a 15-minute examination.

As we shift to a preventative model, we have to think of ways where the pediatrician can get to know the child and where the early child educator gets to understand a little bit about pediatrics. We have to build these bridges.

Senator Poy: It is very popular for midwives to deliver babies. Do you see a problem of these children being missed?

Mr. Shanker: That is a good question.

Senator Poy: You do not have to answer the question if you are not sure of the answer.

Mr. Shanker: Can I answer it a different way?

Senator Poy: Yes, please.

Mr. Shanker: What we have learned is that in order to pick up subtle signs we need to have the time to do so. As an example, if a child responds to funny faces, but the child never initiates, never tries to get you into an interaction that is a very serious sign. It is not a sign you can pick up in a 15-minute consult. It is only something you get a feel for over months.

We need is a system where whoever is working with the child knows the child and knows the subtle signs that they should be looking for that indicate here is a problem, let us go in and let us try to build up whatever it is is causing this constriction. Is that a fair enough answer?

Senator Poy: Yes, thank you.

Senator Munson: The Supreme Court made its decision, and the word "supreme" being the final arbiter of what is happening in our society. Do people believe that the debate is over because the Supreme Court made that decision? I have not seen any polls or heard of people saying that they just cannot buy into the decision. I think it is a horrible majority decision.

Where do we go with this? I mean, the last government did not pay attention to it. This government does not seem to be paying attention to it. We are paying attention to it because you are bringing it to us and you came to us in our hearings in Winnipeg on that issue.

You talked about the new frontier of bullying, cyberspace, and dealing with the new schoolyard. I would like to have specifics of what young people are saying to each other, how that person becomes frightened or bullied, and how parents should deal with that issue.

pédiatre peut examiner un enfant, par exemple, au moment des vaccins, puis un éducateur des jeunes enfants s'occupe ensuite de l'enfant, et le pédiatre et l'éducateur ne se parlent pas. Les pédiatres ne peuvent formuler un diagnostic juste après un examen de 15 minutes.

Au fur et à mesure que nous allons évoluer vers un modèle de prévention, nous devons réfléchir à des manières de faire en sorte que les pédiatres apprennent à connaître les enfants, et que les éducateurs des jeunes enfants en apprennent un peu sur la pédiatrie. Il faut que nous tissions ces liens.

Le sénateur Poy : Il est très à la mode d'avoir recours à une sage-femme pour l'accouchement. Pensez-vous qu'il y a un problème, en ce sens que les enfants échappent à l'évaluation?

M. Shanker : C'est une bonne question.

Le sénateur Poy : Vous n'avez pas à y répondre si vous n'êtes pas sûr de la réponse.

M. Shanker : Puis-je répondre d'une autre façon?

Le sénateur Poy : Je vous en prie, monsieur Shanker.

M. Shanker : Ce que nous avons appris, c'est que pour relever des indices subtils, nous devons avoir le temps de le faire. Par exemple, si un enfant réagit lorsqu'une personne fait des grimaces, mais qu'il ne prend jamais l'initiative, n'essaie jamais d'entrer en interaction, c'est un indice très important. Ce n'est pas quelque chose qu'on peut relever dans notre consultation de 15 minutes. C'est une chose dont on ne s'aperçoit qu'après quelques mois.

Nous devons nous doter d'un système au sein duquel les personnes qui travaillent avec l'enfant le connaissent et connaissent les indices subtils qui peuvent indiquer un problème, qu'il faut intervenir et essayer de construire ce qui manque et ce qui cause cette diminution de la spontanéité. Est-ce que ma réponse est assez bonne?

Le sénateur Poy : Oui, merci.

Le sénateur Munson : La Cour suprême a rendu sa décision, et le mot « suprême » est l'arbitre ultime de ce qui se passe dans notre société. Croyez-vous que les gens pensent que le débat est clos parce que la Cour suprême a rendu cette décision? Je n'ai pas fait de sondage ni entendu de gens dire qu'ils n'acceptaient pas la décision. Je crois qu'il s'agit d'une décision horrible rendue à la majorité.

Où cela va-t-il nous mener? Je veux dire... Le gouvernement précédent n'y a pas porté attention. Le gouvernement actuel ne semble pas le faire non plus. Nous y portons attention parce que vous nous y avez incités et que vous avez témoigné au cours de nos audiences à Winnipeg sur cette question.

Vous avez parlé du nouveau lieu d'intimidation, le cyberspace et du fait qu'il y a des problèmes dans cette nouvelle cour d'école. J'aimerais que vous nous donniez des exemples de ce que les jeunes se disent, qui fait que certains d'entre eux ont peur ou sont victimes d'intimidation, ainsi que des précisions sur la manière dont les parents devraient s'occuper de ce problème.

We have a Senate committee dealing with autism. There is a prevailing view that there should be a national autism spectrum strategy. What should be the federal government's involvement in this in bringing all parties together? It is not, as you know, a level playing field across this country.

Senator Nancy Ruth: Just so you both know, there is a bill in the Senate to strike down section 43.

Ms. Robertshaw: Senator Munson, it is a good question because you can say that the Supreme Court has made a decision on constitutional basis. The court can say that this section of the Criminal Code is constitutional, but it does not follow that this section of the code is good public policy. The judgment does not close the door on any discussion as to whether we should or should not repeal section 43.

The second point is there was a strong dissenting judgment in that case by three judges, all of whom decided that section 43 violates section 7 of the Charter and/or section 15 of the Charter. Justice Binnie agreed that section 15 of the Charter is violated by section 43, but then he went to section 1 of the Charter under which, as you know, you can violate section 7 or section 15 and then justify it as being necessary. However, you still have the fact that three judges found that section 43 violated those sections of the Charter.

The public knows very little about this decision of the Supreme Court of Canada other than the January 2004 headlines that said that the spanking law was upheld.

In addition, if you read, as occasionally you find, some newspaper accounts of the charge of assault for corporal punishment, you will find that the article will state that the person is charged with assault, but under the law the person can use reasonable force.

The public is fairly ignorant about this law. You have a Supreme Court decision that is not binding. It is up to Parliament to decide. The Supreme Court decision comes back to the idea that Parliament has chosen, Parliament has decided; it has not. As Senator Nancy Ruth pointed out, there is Senator Hervieux-Payette's Bill S-207 currently before the Senate. It has been referred to your committee, your committee will be dealing with it, and I presume, maybe sometime in the spring. Perhaps, I will be back talking to you again.

Senator Nancy Ruth: I do not think it has been referred.

The Chairman: Yes, it has.

Senator Munson: Let us get on with it; I am very impatient about these things.

Ms. Mishna: In terms of cyber bullying, often good friends will give each other passwords, so a friend might go in as somebody else and bully others and they think it is the other person doing it.

L'un des comités du Sénat s'occupe de la question de l'autisme. On pense en général qu'il faudrait mettre en place une stratégie globale, à l'échelle nationale, en ce qui concerne l'autisme. Comment le gouvernement fédéral devrait-il contribuer à rassembler toutes les parties concernées? Comme vous le savez, les capacités ne sont pas les mêmes partout au pays.

Le sénateur Nancy Ruth : Je veux juste vous dire à tous les deux qu'il y a un projet de loi devant le Sénat qui vise à abroger l'article 43.

Mme Robertshaw : Sénateur Munson, vous posez une bonne question, parce qu'on peut dire que la Cour suprême a rendu une décision sur un fondement constitutionnel. Le tribunal peut dire que l'article du Code criminel en question est constitutionnel, cela ne suppose pas que cet article soit bon sur le plan des politiques publiques. Ce jugement ne nous empêche pas de discuter du bien-fondé de l'abrogation de l'article 43.

En outre, il y a eu dans cette affaire un important jugement dissident, formulé par trois juges, qui ont tous conclu que l'article 43 viole l'article 7 ou l'article 15 de la Charte. Le juge Binnie a reconnu que l'article 43 du Code viole l'article 15 de la Charte, mais il s'est ensuite reporté à l'article premier de la Charte qui prévoit, comme vous le savez, qu'on peut violer l'article 7 ou l'article 15 puis justifier que cela était nécessaire. Cependant, le fait demeure que trois juges ont conclu que l'article 43 viole ces articles de la Charte.

La population en sait très peu au sujet de cette décision de la Cour suprême du Canada, mis à part ce qui concerne les grands titres de la presse en janvier 2004, qui ont fait état du maintien de la loi sanctionnant la fessée.

En outre, si vous lisez certains comptes rendus qu'on trouve à l'occasion dans les journaux au sujet de poursuites pour agression en cas de châtiments corporels, vous constaterez que ces articles indiquent qu'une personne est accusée d'agression, mais que, en vertu de la loi, cette personne peut avoir recours à la force dans une mesure raisonnable.

La population ignore passablement de choses au sujet de cette loi. Il y a une décision de la Cour suprême, qui n'est pas contraignante. C'est au Parlement de décider. La décision de la Cour suprême renvoie à l'idée que le Parlement a choisi, qu'il a décidé, ce qui n'est pas le cas. Comme le sénateur Nancy Ruth l'a mentionné, le projet de loi S-207 présenté par le sénateur Hervieux-Payette est devant le Sénat à l'heure actuelle. On a renvoyé ce projet de loi au comité, qui va s'en occuper, j'imagine, quelque temps au printemps. Je vais peut-être discuter de nouveau avec vous.

Le sénateur Nancy Ruth : Je ne pense pas qu'on a renvoyé le projet de loi.

La présidente : Oui, on l'a fait.

Le sénateur Munson : Poursuivons; je suis très impatient au sujet de ces choses.

Mme Mishna : En ce qui concerne la cyberintimidation, il arrive souvent que de bons amis s'échangent leurs mots de passe pour que l'un des deux puisse se faire passer pour l'autre et puisse

Other examples are sending nasty emails, setting up websites and having people come on and say negative things about this person, somebody taking a picture of somebody in a locker room and sending it all over the web.

Kids are not telling, so we have to find a way to help them tell. Parents need to be educated in this matter and understand that they should not get rid of the computer privileges; that is the way the children interact. We say it is not real, it is virtual, but it is their way of communicating. Parents need to know they can contact their internet service providers who can often find out who is doing the cyber bullying. We need to work with parents. There is also blocking software, and that helps to some degree, but many kids can get around it and it can block good as well as bad things. It is important to contact the schools too, because often there is this feeling that because the problem does not happen in the school, it is not a school problem. I think the schools are recognizing the problem occurs both in the school and at home. We need to work with the bullied children and not punish them for the acts of other children.

Mr. Shanker: There is something going on with autism. It scares us; we need to understand what it is. We have extraordinary scientists. Canada could be the world leader in understanding why we are seeing this increase in numbers.

I worry that autism is attracting a disproportionate amount of attention. We know that 5 per cent to 7 per cent of all our children have a language deficit. We can tell you the most outrageous things that happen to kids that enter school with language problems.

What we have to get across is that this national autism agenda does not detract from the very broad problems that our children face. We can do much more to address these problems.

Senator Nancy Ruth: Is it true that autism is mainly a boy's disease? I understand that the ratio of boys to girls is four to one; is that correct?

Mr. Shanker: Yes, senator you are correct.

Senator Munson: This committee had 15 scientists before us a few weeks before Christmas. It was wonderful because during our discussions the scientists learned from one another.

The present government has a modest approach and hopes to establish a national forum of scientists and other experts to tackle this problem.

intimider d'autres personnes, qui croiront que l'intimidateur est celui à qui appartient le mot de passe. La cyberintimidation prend aussi la forme de courriels haineux, de sites web qu'on organise pour que les gens les visitent et disent des choses négatives au sujet de telle ou telle personne, et il arrive aussi qu'une personne prenne une photo d'une autre dans un vestiaire et la diffuse sur le Web.

Les jeunes n'en parlent pas, et nous devons trouver une manière de les aider à en parler. Il faut informer les parents à ce sujet, et il faut leur faire comprendre qu'ils ne doivent pas retirer les privilèges d'utilisation de l'ordinateur à leurs enfants; c'est de cette façon que les enfants interagissent. Nous disons que ce n'est pas réel, que c'est virtuel, mais c'est leur façon de communiquer. Les parents doivent savoir qu'ils peuvent communiquer avec leur fournisseur de service Internet, lequel peut souvent identifier la personne qui se livre à la cyberintimidation. Nous devons travailler avec les parents. Il existe par ailleurs des logiciels de filtrage, qui sont utiles dans une certaine mesure, mais beaucoup de jeunes arrivent à les contourner, et ces logiciels peuvent filtrer les bonnes choses en même temps que les mauvaises. Il est aussi important de communiquer avec les responsables des écoles, puisqu'il arrive souvent que des gens pensent que le problème ne relève pas de l'école, puisqu'il ne se produit pas à l'école. Je pense que les personnes responsables des écoles savent que le problème survient à l'école, mais aussi à la maison. Nous devons travailler auprès des enfants victimes d'intimidation, et nous ne devons pas les punir pour les gestes que d'autres enfants ont posés.

M. Shanker : Il se passe quelque chose au sujet de l'autisme. L'autisme nous fait peur; nous devons le comprendre. Nous avons des chercheurs extraordinaires. Le Canada pourrait être un chef de file mondial en ce qui concerne la compréhension de l'accroissement du nombre de cas.

Je m'inquiète du fait que l'autisme attire l'attention de façon disproportionnée. Nous savons qu'entre 5 et 7 p. 100 de nos enfants ont un handicap linguistique. Nous pouvons vous raconter des choses très révoltantes qui arrivent aux enfants qui commencent l'école et qui ont un problème de langage.

Ce que nous devons comprendre, c'est que le plan national concernant l'autisme ne s'écarte pas des problèmes très généraux auxquels nos enfants font face. Nous pouvons en faire bien davantage pour régler ces problèmes.

Le sénateur Nancy Ruth : Est-il vrai que l'autisme touche surtout les garçons? J'ai entendu dire qu'il y avait quatre garçons autistes pour une fille; est-ce exact?

M. Shanker : Oui, sénateur, ce que vous dites est exact.

Le sénateur Munson : Le comité a reçu 15 chercheurs quelques semaines avant Noël. C'était extraordinaire, parce que nous parlions, et les chercheurs apprenaient des choses les uns des autres.

Le gouvernement actuel a adopté une démarche modeste, et il espère établir un forum national de chercheurs et d'autres spécialistes pour régler ce problème.

Mr. Shanker: Senator, I would be grateful if this committee could help to establish an exchange of information system. I understand that people in one part of the country are unaware of what other scientists and experts are doing in this field.

The other thing that concerns us is the lack of flow of information between our scientific community and our community agencies. This is a bi-directional flow. The truth is, the scientists can learn not just as much, probably more from the community people, than the other way around. We have to establish both of those flows.

Senator Munson: We learned a lot from the young men and women with autism who spoke to us; they have the story to tell.

Hon. Landon Pearson, Former Senator: It is something that ties all your presentations together. I have been struck by the work of the World Health Organization on the social determinates of health and the piece that Clyde Hertzman is involved in, which you would obviously know about; the knowledge network on early childhood development.

In Mr. Hertzman's draft, he defines what you just said. We are not talking about a maturational model of child development, but a transactional model. It was the first time I had seen that term, but the idea incorporated in that goes with PREVNET, which I am associated. It is concerned with relationships; it is what children find themselves within that will make the difference.

The prevention of corporal punishment is something to do with the understanding of the nurturing role of the family and others in the prevention of violence. We are trying to prevent violence and therefore we must focus on these important family relationships. These relationships are significant in the prevention of violence.

Mr. Shanker: Senator, would you like to join our council? That statement was very helpful.

The Chairman: With that nomination speech. I would like to thank the witnesses for their presentations, both in person and the previous materials that have been forwarded to us.

I think some of the points have reinforced what we have heard in other areas of Canada, but it has been said succinctly from your point of view and no doubt your words will echo in our report somewhere, so we thank you for coming today. If there is anything else you wish to share with us, you can send it to the clerk as we are in the process of writing our report. It may be helpful. Thank you for your presentations and your presence here today.

On our next panel we have before us from World Vision Canada Mr. Chris Derksen-Hiebert, Interim Director for Advocacy and Education. I know he was called in at the last minute due to an illness of one of the other members. We thank

M. Shanker : Monsieur le sénateur, je serais reconnaissant si le comité pouvait contribuer à l'établissement d'un système d'échange d'information. Je sais qu'il y a des gens dans un coin du pays qui ne savent pas ce que les autres chercheurs et les autres spécialistes du domaine font ailleurs.

L'autre chose qui nous préoccupe, c'est l'absence d'échange d'information entre la communauté scientifique et nos organismes communautaires. Il s'agit d'un échange bilatéral. En vérité, les chercheurs peuvent apprendre autant, sinon plus, des intervenants communautaires que ceux-ci peuvent en apprendre des chercheurs. Nous devons faire en sorte de permettre cet échange.

Le sénateur Munson : Nous avons appris beaucoup de choses des jeunes hommes et des jeunes filles autistes qui nous ont parlé; ils ont une histoire à raconter.

L'honorable Landon Pearson, ancien sénateur : C'est ce qui fait le lien entre tous vos exposés. Le travail de l'Organisation mondiale de la santé au sujet des déterminants sociaux de la santé m'a frappée, comme ce à quoi participe Clyde Hertzman, que vous connaissez certainement : le réseau de connaissances sur le développement du jeune enfant.

Dans son ébauche, M. Hertzman définit ce que vous venez de dire. Nous parlons non pas d'un modèle maturational du développement de l'enfant, mais bien d'un modèle transactionnel. C'est la première fois que j'entendais ce terme, mais l'idée à laquelle elle renvoie cadre bien avec PREVNET, auquel je suis associée. Cela a trait aux relations; c'est ce que les enfants trouvent en eux-mêmes qui fait la différence.

Il faut prévenir les châtimements corporels en comprenant le rôle formateur de la famille et des autres intervenants dans la prévention de la violence. Nous essayons de prévenir la violence, et nous devons donc nous concentrer sur ces relations familiales importantes. Ce sont des relations qui ont un rôle significatif à jouer dans la prévention de la violence.

M. Shanker : Madame le sénateur, aimeriez-vous vous joindre à notre conseil? Ce que vous venez de dire a été très utile.

La présidente : Sur ce discours de candidature, je souhaiterais remercier nos témoins de leurs exposés, ainsi que des documents qu'ils nous ont fait parvenir au préalable.

Je pense que certaines des choses qui ont été dites sont venues renforcer ce que nous avons entendu ailleurs au Canada, mais vous avez exprimé votre point de vue de façon concise, et il ne fait aucun doute que vos paroles vont se retrouver par-ci par-là dans notre rapport, alors nous vous remercions d'être venus témoigner aujourd'hui. S'il y a quoi que ce soit d'autre que vous aimeriez nous communiquer, vous pouvez le transmettre à la greffière, pendant que nous rédigerons notre rapport. Cela pourrait être utile. Merci de votre exposé et de votre présence ici aujourd'hui.

Parmi notre prochain groupe de témoins, il y a M. Chris Derksen-Hiebert, qui est directeur intérimaire, Plaidoyer et éducation, à Vision Mondiale Canada. Je sais qu'on l'a appelé à la dernière minute du fait que l'un des autres membres de son

you for coming on short notice. We will certainly take that into account and gauge our questions accordingly.

We also have with us from UNICEF Canada Ms. Lisa Wolff, Director of Advocacy and Education. I know you participated in the filing of the Special Report of Rapporteurs, so it is good to have you here to give us your perspective from UNICEF. We also have with us Ms. Laura Rothman from the Family Service Association of Toronto.

Laura Rothman, Family Service Association of Toronto: Senators, a large part of my work at Family Service Association of Toronto includes coordinating Campaign 2000, which is a cross-Canada coalition that has been monitoring the progress or lack of progress on the 1989 unanimous House of Commons resolution to end child poverty in Canada by the year 2000. As you all know, we have not made very much progress at all. In fact, despite continued economic growth, Canada's record on child poverty is actually slightly worse than it was in 1989.

I am going to refer to our annual report card that we have been publishing since 1992. I should say we include more than 110 organizations. We always say we are an unusual virtual coalition, everybody from the psychiatrists to the autoworkers to low-income people, faith communities, et cetera, and many others.

We have had cyclical variations reflecting economic recessions and recoveries, but nearly 1.2 million children in Canada remains in poverty. That rate of one in six is tenacious. This figure does not include the shameful situation in First Nation communities, where one in every four children is growing up in poverty.

The Canadian Parliament and all the provincial legislatures ratified the UN Convention on the Rights of the Child. Each government recognizes the importance of an adequate standard of living for children and sets a very important framework.

I did take the time to look at your interim report, and I know that the committee as well as the coalition on the rights of the child strongly supports the recommendation, as do we. We agree that the convention needs to be part of Canadian law. It needs to be considered as we make proposals, legislation, and agreements. They have the weight of the law but are in some way extra legal. Maybe that is not the right word, but they are not part of the legislative process per se. We need to give teeth to the convention.

Child poverty in Canada varies widely among provinces and among groups. As you probably know, one out of two recent immigrant children live in a low-income family. One out of three

organisation était malade. Nous vous remercions d'être venu au pied levé. Nous allons assurément en tenir compte et peser nos questions.

Nous recevons aussi Mme Lisa Wolff, qui est directrice, Promotion des droits de l'enfant et éducation à UNICEF Canada. Je sais que vous avez participé à la rédaction du rapport spécial des rapporteurs, alors nous sommes heureux que vous soyez ici pour nous faire part de votre point de vue, celui de l'UNICEF. Nous recevons aussi Mme Laura Rothman, de la Family Service Association of Toronto.

Laura Rothman, Family Service Association of Toronto : Sénateurs, une bonne partie de mon travail à la Family Service Association of Toronto consiste à coordonner Campagne 2000, qui est une coalition pancanadienne ayant surveillé les progrès ou l'absence de progrès quant à la résolution prise à l'unanimité par la Chambre des communes en 1989 d'éliminer la pauvreté des enfants au Canada avant l'an 2000. Comme vous le savez, nous n'avons pas réalisé beaucoup de progrès dans l'ensemble. En réalité, malgré sa croissance économique soutenue, le Canada obtient une note légèrement inférieure, à l'heure actuelle, à celle de 1989 quant à la pauvreté des enfants.

Pendant mon exposé, je vais faire référence au rapport que nous publions chaque année depuis 1992. Je devrais dire que nous rassemblons plus de 110 organisations. Nous répétons souvent que nous sommes une coalition virtuelle inhabituelle, qui rassemble toutes sortes de gens, des psychiatres aux travailleurs du secteur de l'automobile, en passant par les personnes à faible revenu, les communautés religieuses et de nombreuses autres personnes et organisations.

Il y a eu des variations cycliques au gré des périodes de récession et de reprise économique, mais près de 1,2 million d'enfants canadiens demeurent pauvres. Le taux ne bouge pas : un enfant sur six est pauvre au Canada. Ce chiffre ne tient pas compte de la situation humiliante des collectivités des Premières nations, où un enfant sur quatre grandit dans la pauvreté.

Le Parlement du Canada et toutes les assemblées législatives provinciales ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU. Tous les gouvernements du pays reconnaissent l'importance d'offrir aux enfants un niveau de vie adéquat, et ils définissent un cadre très important.

J'ai pris le temps d'examiner le rapport provisoire du comité, et je sais que le comité, comme la coalition sur les droits de l'enfant, appuie fortement la recommandation, tout comme nous. Nous sommes d'accord pour dire que la convention doit être intégrée à la loi canadienne. Il faut en tenir compte lorsque nous formulons des propositions, adoptons des lois et concluons des ententes. Ces documents ont un poids équivalent à celui des lois, mais ils sont, d'une certaine manière, extrajudiciaires. Ce n'est peut-être pas le bon mot, mais disons qu'ils ne font pas partie du processus législatif en soi. Nous devons donner de la force à la convention.

La pauvreté infantile varie beaucoup en fonction des provinces et des groupes au Canada. Comme vous le savez probablement, un enfant immigré récemment sur deux vit dans une famille à

visible minority children and about 40 per cent of Aboriginal identity children live in poverty.

Poverty is dynamic. We know people who fall in and out of poverty and a small number remains in poverty for more than four years. We are not looking at the same situation as the U.S. in the 1960s, 1970s and 1980s. We have a tremendous depth of poverty.

We may have a child benefit, but we have also had social assistance go down in most parts of the country. The average low-income two-parent family is \$10,400 below the poverty line. Climbing out of poverty is a tough one.

The other counterintuitive fact that people do not realize is that about one in three children living in low-income families live in a family where at least one parent is working full-time.

We need to pursue many strategies in a poverty reduction strategy for Canada. UNICEF made a very important challenge in its last report card on child poverty. It challenged the industrialized nations with rates above 10 per cent to set a timetable to bring those rates to below 10 per cent, and then to below 5 per cent. Four or five European countries have met UNICEF's challenge and we have some good examples here in Canada. Quebec and Newfoundland have adopted poverty reduction strategies. We are calling on the Government of Canada, with the provinces, territories and First Nations to take up this challenge, to set some goals and timetables, and to achieve what we know can be achieved. The U.K. has made its first target of about 25 per cent reduction in child poverty by its first timeline.

We work closely with our partners in Make Poverty History, which I am sure many of you are familiar with, and which perhaps Chris Derksen-Hiebert may talk about or others. Make Poverty History has adopted not only three international demands, but the fourth demand, which is to end child poverty in Canada.

Lisa Wolff, Director, Advocacy and Education, UNICEF — Canada: I am pleased to be here today, senators and former senators, and to convey UNICEF Canada's enthusiasm for the insightful recommendations proposed in the interim report.

We are here to affirm the depth and the potential success of the recommendations. We believe in the potential they have in making an impact on children's rights in Canada. We will share some nuanced information and reflections about the recommendations. We feel that if they are acted upon we will have real momentum for progressive realization of child rights in Canada. We are convinced that unless Canada takes specific steps to build more effective legal and administrative measures and

faible revenu. Un enfant appartenant à une minorité visible sur trois et environ 40 p. 100 des enfants autochtones vivent dans la pauvreté.

La pauvreté évolue. Nous savons que la pauvreté survient, puis que les gens s'en sortent, et que seule une petite proportion des gens demeurent pauvres pendant plus de quatre ans. Nous ne sommes pas dans la même situation que les États-Unis dans les années 1960, 1970 et 1980. L'ampleur de la pauvreté est très importante à l'heure actuelle.

Nous avons beau avoir une prestation pour enfants, l'aide sociale a diminué dans la plupart des régions du pays. Le revenu moyen des familles biparentales à faible revenu est de 10 400 \$, ce qui est inférieur au seuil de la pauvreté. Il est difficile de sortir de la pauvreté.

L'autre fait qui va à l'encontre de l'intuition et dont les gens n'ont pas conscience, c'est qu'environ le tiers des enfants pauvres vivent dans des familles dont au moins un des deux parents travaille à temps plein.

Nous devons nous engager dans de nombreuses voies dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté au Canada. L'UNICEF a posé un défi très important dans le cadre de son dernier bulletin de la pauvreté infantile. L'organisation a mis les pays industrialisés où les taux de pauvreté sont supérieurs à 10 p. 100 au défi de se fixer une échéance pour faire passer ces taux sous la barre des 10 p. 100, puis sous la barre de 5 p. 100. Quatre ou cinq pays européens ont relevé le défi posé par l'UNICEF, et il y a quelques bons exemples au Canada. Québec et Terre-Neuve ont adopté des stratégies de réduction de la pauvreté. Nous demandons au gouvernement du Canada, aux provinces, aux territoires et aux Premières nations de relever ce défi, de définir des objectifs et des échéances, et de réaliser ce que nous savons possible. Le Royaume-Uni est parvenu à atteindre son premier objectif de réduction de la pauvreté infantile d'environ 25 p. 100 avant la première échéance que le pays s'était fixée.

Nous travaillons en étroite collaboration avec nos partenaires d'Abolissons la pauvreté, que je suis sûre que bon nombre d'entre vous connaissez, et dont Chris Derksen-Hiebert et d'autres peuvent peut-être parler. Abolissons la pauvreté a adopté non seulement trois exigences internationales, mais aussi la quatrième, qui consiste à éliminer la pauvreté au Canada.

Lisa Wolff, directrice, Plaidoyer et éducation, UNICEF — Canada : Je suis heureuse d'être ici aujourd'hui, mesdames et messieurs les sénateurs et anciens sénateurs, et de vous faire part de l'enthousiasme d'UNICEF Canada quant aux recommandations inspirées que vous avez formulées dans votre rapport provisoire.

Nous sommes ici pour affirmer que les recommandations sont profondes et peuvent être appliquées avec succès. Nous croyons qu'elles peuvent avoir une incidence sur le respect des droits des enfants au Canada. Nous allons partager des renseignements et des réflexions nuancés avec vous au sujet des recommandations. Nous pensons que, si elles sont appliquées, nous allons véritablement profiter d'un élan qui nous permettra de faire en sorte, progressivement, que les droits des enfants deviennent

mechanisms for implementation of children's rights, they will languish in piecemeal legislative change dependent on the unpredictable goodwill of parliamentarians, in jurisdictional fractures, and in uncertain accountability.

The committee was authorized to examine Canada's obligations under the UN Convention on the Rights of the Child and whether Canada's legislation, as it applies to children, meets our obligations under the convention. We believe that Canada's legal and institutional arrangements as a protective enabling framework for the rights of children have gaps and shortcomings that only a basic suite of implementing mechanisms can address with any real cohesion and impact.

Ratification was only the first step in the process of compliance and needs to be reinforced by a range of measures that will remedy any perceived consequences of hasty ratification and address evolving issues.

With several key implementation mechanisms in place, notably, enabling legislation, a strong national institution for children, and a buoyant political and bureaucratic capacity, Canada can equip itself to meet its obligations with more vigour, with transparency and with participation.

The need to focus on mechanisms for implementation is recognized not only in the historical trail of concluding observations tendered by the UN Committee on the Rights of the Child, but also in its current efforts to engage and focus state parties through the review of upcoming country reports and ongoing dialogue on implementation mechanisms.

The UN Secretary General's Study on Violence Against Children includes in its recommendations, the establishment of an independent institution for children. Canada adopted this in November 2006. The plan of action adopted at the General Assembly Special Session five years ago calls for the effective implementation of the convention. We are in the mid-decade year where we are looking back at our agreements and our agreements call for the effective implementation of the convention.

The need to focus on mechanisms for implementation is revealed in those commitments and through recent research conducted by UNICEF and various partners.

As a global organization guided with the convention, we are happy to be here today to share some of these insights from this emerging research. We do not have all the answers, but we have learned a few things.

réalité au Canada. Nous sommes convaincus que, à moins que le Canada ne franchisse certaines étapes précises en vue de l'élaboration de mesures et de mécanismes juridiques et administratifs plus efficaces pour l'application des droits des enfants, ceux-ci vont demeurer figées dans le contexte de modifications législatives ponctuelles dépendant de la bonne volonté imprévisible des parlementaires, dans les espaces vides entre les sphères de compétence et dans un processus de responsabilisation incertain.

On a autorisé le comité à examiner les obligations du Canada dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU, ainsi qu'à déterminer si la législation canadienne, telle qu'elle s'applique aux enfants, nous permet de nous acquitter de nos obligations découlant de la convention. Nous croyons que les ententes juridiques et institutionnelles qu'a conclues le Canada, et qui forment un cadre de protection habilitant pour les droits des enfants, comportent des lacunes que seule une série fondamentale de mécanismes de mise en œuvre peut permettre de régler avec une quelconque cohérence et de quelconques effets.

La ratification de la convention n'était que la première étape du processus de conformité avec celle-ci, et il faut la renforcer par un éventail de mesures qui vont remédier à toutes les conséquences perçues d'une ratification hâtive et permettre d'aborder des enjeux changeants.

Grâce à plusieurs mécanismes de mise en œuvre importants, notamment une législation habilitante, une solide organisation nationale pour les enfants et une capacité politique et bureaucratique suffisante, le Canada peut faire en sorte de s'acquitter de ses obligations avec davantage de vigueur, avec transparence et avec dynamisme.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU reconnaît la nécessité de se concentrer sur les mécanismes de mise en œuvre non seulement par les observations finales qu'il a formulées au fil du temps, mais aussi par ses efforts actuels de mobilisation des États membres par l'intermédiaire de l'examen des rapports des pays qui vont bientôt être publiés et du dialogue constant au sujet des mécanismes de mise en œuvre.

L'Étude des Nations Unies sur la violence à l'égard des enfants du secrétaire général de l'ONU recommande entre autres l'établissement d'une organisation indépendante consacrée aux enfants. Le Canada a adopté cette recommandation en novembre 2006. Le plan d'action adopté à l'occasion de la session extraordinaire de l'Assemblée générale il y a cinq ans exige l'application effective de la convention. Nous nous trouvons dans la cinquième année, au moment de revoir nos ententes, et celles-ci exigent la mise en œuvre concrète de la convention.

La nécessité de se concentrer sur les mécanismes de mise en œuvre ressort de ces engagements, ainsi que d'études récemment effectuées par l'UNICEF et ses différents partenaires.

À titre d'organisation mondiale guidée par la convention, nous sommes heureux d'être ici aujourd'hui pour vous faire part de certaines des idées qui ressortent de ces études émergentes. Nous n'avons pas toutes les réponses, mais nous avons appris certaines choses.

If I can just share some of those final thoughts in this process, which is just the first stage in a project to advance children's rights. I hope that with these comments we also affirm our belief that these recommendations are indeed actionable.

We elucidate a number of good practises in federal and common-law states in our research and I can share them with the committee as well. Our first recommendation concerns the implementation of international human rights obligations in Canada. Our second recommendation concerns our compliance with the Convention on the Rights of the Child. Our research shows that as a rule, only a constitutional provision, a children's code or a comprehensive law manages to ensure general principles like participation and best interests of the child are mainstreamed, and that the range of rights in the convention is duly recognized in national law. Where the legal framework is hospitable or even just indifferent to children's rights, the impact of the convention is severely limited. While incorporation remains rare in common-law countries, the parliaments of common-law countries can adopt laws — I know your research has concluded that — and incorporate human rights treaties into national law. The United Kingdom has an example of this in its 1998 Human Rights Act where the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is now enforceable and justiciable in the U.K. because they have implemented such legislation.

This kind of enabling legislation is important in countries like Canada that has an "invisible child" constitution where our national Constitution makes no significant reference to the rights of children.

In about 30 per cent of countries that have ratified the convention there is reference made and although sometimes it is not very comprehensive, it is seen as a strong move to ensuring that legislation respects the principles of the convention at the very least.

We feel that legislative reform would help ensure that children's rights and the elusive and sporadically applied concepts of evolving capacity, best interests and participation would be addressed comprehensively across our laws and that new or amending legislation would be systematically referenced to the convention and other subsequent treaties.

The experience of state parties in all regions of the world highlights the need for law reform to be linked as well with institutional restructure. Law reform alone is never very "impactful" and needs the coordination and efforts of governmental and other actors.

That brings us to recommendation three: the children's commissioner as another implementing mechanism. Over the past 17 years, we have seen the growth and flourishing of about

Si vous me le permettez, je vais vous faire part de certaines des réflexions finales qui sont le résultat de ce processus, qui n'est que la première étape d'un projet de promotion des droits des enfants. J'espère que, par ces commentaires, nous allons aussi affirmer le fait que nous croyons que ces recommandations peuvent bel et bien être appliquées.

Dans notre étude, nous mettons en lumière un certain nombre de bonnes pratiques des États fédéraux et régis par la common law, et je peux aussi en faire part au comité. Notre première recommandation concerne le respect des obligations internationales du Canada relativement aux droits de la personne. Notre deuxième recommandation concerne notre respect de la Convention relative aux droits de l'enfant. Notre étude indique que, en règle générale, seule une disposition constitutionnelle, un code relatif aux enfants ou une loi complète peuvent permettre de garantir l'application universelle de principes généraux comme la participation et l'intérêt supérieur de l'enfant, et que l'ensemble des droits prévus par la convention soit reconnu en bonne et due forme dans le cadre d'une loi nationale. Lorsque le cadre juridique est souple ou même simplement neutre par rapport aux droits des enfants, les répercussions de la convention sont grandement limitées. L'intégration de la convention aux lois nationales des pays régis par la common law demeurera, mais les parlements de ces pays peuvent adopter des lois — je sais que c'est l'une des conclusions de votre étude — et intégrer des traités concernant les droits de la personne à leur loi nationale. Le Royaume-Uni fournit un exemple de cela, puisque le Human Rights Act de 1998 a pour effet de faire en sorte que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a maintenant force de loi, et est maintenant justiciable au Royaume-Uni, parce que le pays a adopté cette loi.

Ce genre de loi habilitante est important dans des pays comme le Canada, qui a une constitution de l'« enfant invisible », puisque notre Constitution ne parle pas vraiment des droits des enfants.

Dans environ 30 p. 100 des pays qui ont ratifié la convention, les textes législatifs parlent de celle-ci, et, même si la mention n'est pas toujours très exhaustive, on juge qu'il s'agit d'un geste fort en vue de s'assurer que la législation respecte à tout le moins les principes de la convention.

Nous croyons qu'une réforme législative contribuerait à garantir que nos lois respectent les droits des enfants et les concepts flous et appliqués de façon sporadique que sont la capacité changeante, l'intérêt supérieur de l'enfant et la participation, et que les nouvelles lois ou les lois modifiant des lois existantes renverraient systématiquement à la convention ou à d'autres traités subséquents.

L'expérience des États membres de toutes les régions du monde met en lumière le fait que la réforme législative doit être liée à une réforme institutionnelle. La réforme législative n'a jamais, en soi, des répercussions très importantes, et elle exige la coordination et les efforts des gouvernements et des autres intervenants.

Cela nous amène à notre troisième recommandation : le commissaire à l'enfance comme autre mécanisme de mise en œuvre. Au cours des 17 dernières années, nous avons assisté à la

60 independent institutions for children, most of which are visible and popular. I think only two have been formally evaluated at this time. As you know, they all function a little bit differently, but certainly the ones that try to incorporate a good number of the characteristics noted in the general comment on independent institutions tend to be faring quite well in their duties.

One example of an institution for children or children's commission that has worked very well at both the federal and sub-national level, as would mirror the situation here in Canada, can be found in Austria. I know you have looked at New Zealand and other countries as well.

One of the many tasks of the Austria children's commission is to promote publicly a child-friendly society that reflects the ongoing project of creating a culture of children's rights. The commission collaborates with the ombudspersons system in their Länder, which are the equivalent of our provinces, as well as drilling down to the public and private youth welfare institutions.

The commission is also a contact point, not necessarily to address individual complaints, but a contact or referral point. In this system, there is not always a need to make very distinct divisions of whether or not an independent institution will or will not address individual complaints versus systemic complaints. They can act and have a dual role in that regard.

UNICEF Canada believes that an independent children's commission is essential to focus national responsibility and accountability for the implementation of the convention in our federal system, to lend cohesion to national legislation and policy. As you have recognized, to engage civil society and particularly children and to protect their rights from changing political priorities which seem to be changing more rapidly these days in Canada.

We hope to see in the committee's final report some additional emphasis on the capacity for independent institutions to undertake data collection and monitoring and training.

Finally, we wish to emphasize that the functions of a national institution are not designed to replace the responsibilities of the state, not to assume the roles and take them away from the state, but in some cases to collaborate, in some cases to again be independent in their views. That is perhaps the point we would like to emphasize.

Recommendation four is for a federal interdepartmental implementation-working group. We consider this another key implementing mechanism. It is fairly clear, based on the emerging research that coordinating mechanisms are critical to making government work for children. The UN committee has repeatedly urged state parties to better coordinate their efforts. Most of the

croissance et à l'épanouissement d'environ 60 organisations indépendantes consacrées aux enfants, dont la plupart sont visibles et appréciées. Je crois que seulement deux d'entre elles ont fait l'objet d'une évaluation officielle jusqu'à maintenant. Comme vous le savez, chacune d'entre elles fonctionne un peu différemment des autres, mais, assurément, celles qui essaient d'intégrer bon nombre des caractéristiques citées dans le commentaire général sur les organisations indépendantes tendent à très bien s'acquitter de leurs tâches.

L'Autriche offre un exemple d'organisation pour les enfants ou de commissariat à l'enfance qui a très bien fonctionné, tant à l'échelle fédérale qu'à l'échelle infranationale, comme ce serait le cas ici au Canada. Je sais que vous avez examiné le cas de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays aussi.

L'une des nombreuses tâches du commissariat à l'enfance autrichien est de faire la promotion publique d'une société accueillante pour les enfants, qui reflète le projet permanent de création d'une culture des droits des enfants. Le commissariat collabore avec le système d'ombudsmans de leurs Länder, l'équivalent de nos provinces, ainsi qu'avec les organisations publiques et privées consacrées au bien-être des jeunes.

Le commissariat est aussi un point de contact; non pas nécessairement pour le traitement des plaintes individuelles, mais un point de contact ou un lieu d'aiguillage. Dans ce système, il n'est pas toujours nécessaire d'établir très clairement qu'un organisme indépendant doit ou non s'occuper des plaintes individuelles ou des plaintes systémiques. L'organisation peut jouer un rôle double à cet égard.

UNICEF Canada croit qu'un commissariat à l'enfance indépendant est essentiel à la responsabilisation nationale quant à la mise en œuvre de la Convention dans le cadre de notre système fédéral, pour offrir une certaine cohérence à la législation et aux politiques nationales. Comme vous l'avez reconnu, cela est nécessaire pour mobiliser la société civile, et surtout les enfants, pour mettre leurs droits à l'abri des priorités politiques changeantes, qui semblent changer de plus en plus rapidement au Canada.

Nous espérons voir dans le rapport final du comité une insistance accrue sur la capacité d'organisations indépendantes d'entreprendre la collecte de données, la surveillance et la formation.

Enfin, nous voulons insister sur le fait que les fonctions d'une organisation nationale ne sont pas conçues pour assumer les responsabilités à la place de l'État, ni pour jouer les rôles de l'État et le remplacer, mais, dans certains cas, elles sont conçues pour permettre la collaboration; dans certains cas, elles sont conçues, encore une fois, pour permettre une certaine indépendance de vue. C'est peut-être sur ce point que nous aimerions insister.

La quatrième recommandation concerne un groupe de travail fédéral interministériel chargé de la mise en œuvre. Nous pensons qu'il s'agit d'un autre mécanisme de mise en œuvre important. La recherche émergente indique assez clairement que les mécanismes de coordination sont essentiels pour que le gouvernement fonctionne pour les enfants. Le comité onusien a pressé à

national mechanisms to coordinate implementation tend to be inter-ministerial commissions or committees, but in Europe many other models prevail.

I just wanted to highlight two, and of course, we can supplement today's presentation with more detailed descriptions of the research. In Germany, at the federal level, the primary responsibility for children's rights lies with the federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth. At the state or land level, the provincial level, primary responsibility for childhood policies lies with land authorities. They belong to an association of land authorities and meet on a biannual basis for consultation. The conference of land youth ministers expressly emphasized that they have co-responsibility for implementing the convention and a resolution.

In the Czech Republic, there is a different model and probably one you have not favoured, you have perhaps looked at, but responsibility for coordinating with governmental activities concerning human rights lies in the council, the Council for Human Rights established in 1998. It includes equal numbers of government representatives from different departments, but also civil society. It has NGO and child rights experts represented on it.

Its mandate is defined in terms of national and international standards, monitoring reporting and advice on law reform, and they have a specific committee for children's rights as well. The Czech Republic seems to be treading that fine line between mainstreaming and specializing.

Whatever the model for a federal coordination, we are seeking to elevate the tasks of political and bureaucratic machinery to ensure a more vigorous commitment to measuring, monitoring, reporting, and ultimately cooperating on children's rights.

Different models offer different examples of how jurisdictional barriers are surmountable and become achievable. Effective coordinating mechanisms make children visible ultimately in government action across the board. The UN committee has noted the importance of linking national strategies or plans of action to the work of coordinating committees and adequately resourcing them and ensuring that there is a focal point for responsibility, especially if it is an interdepartmental committee.

Most economically advanced nations have been able to institute a number of implementing mechanisms, not just one, but several. They are mutually supportive and concomitant. The achievement of rights is obviously a gradual and aspirational process. We would like to emphasize our accountability to our children as citizenry, rather than the international community

plusieurs reprises les États membres de mieux coordonner leurs efforts. La plupart des mécanismes nationaux de coordination de la mise en œuvre ont tendance à être des commissions ou des comités interministériels, mais, en Europe, il y a beaucoup d'autres modèles dominants.

Je ne veux en présenter que deux, et, bien entendu, nous pouvons compléter l'exposé d'aujourd'hui avec des descriptions plus détaillées des études. En Allemagne, à l'échelle fédérale, la principale responsabilité à l'égard des droits des enfants appartient au ministre fédéral des Affaires familiales, des Citoyens âgés, des Femmes et de la Jeunesse. À l'échelle de l'État ou du pays, l'échelle provinciale, la principale responsabilité en ce qui concerne les politiques relatives aux enfants appartient aux autorités des pays. Ces autorités font partie d'une association d'autorités des pays, et elles se réunissent deux fois par année aux fins de consultation. Le congrès des ministres de la Jeunesse des pays a souligné qu'il devait assumer la responsabilité conjointe de la mise en œuvre de la convention et d'une résolution.

En République tchèque, il existe un modèle différent, modèle que vous n'avez probablement pas privilégié, que vous avez peut-être examiné, mais la responsabilité de la coordination des activités gouvernementales concernant les droits de la personne appartient au conseil, le Conseil pour les droits de la personne, établi en 1998. Il est composé à parts égales de représentants gouvernementaux des différents ministères, mais aussi de représentants de la société civile. Des experts des ONG et des spécialistes des droits des enfants en font partie.

Le mandat du conseil est défini en ce qui concerne les normes nationales et internationales; il consiste en la rédaction de rapports de suivi et en la prestation de conseils au sujet de la réforme législative, et le conseil comporte aussi un comité qui s'occupe des droits des enfants. La République tchèque semble trouver l'équilibre entre la généralisation et la spécialisation.

Quel que soit le modèle de coordination fédérale, nous cherchons à relever le niveau des tâches de la machine politique et bureaucratique de façon à garantir un engagement plus profond envers l'évaluation, le suivi, la reddition de comptes, et, au bout du compte, la coopération en ce qui concerne les droits des enfants.

Différents modèles offrent différents exemples de la manière dont les obstacles liés aux sphères de compétence peuvent être surmontés. Des mécanismes de coordination efficaces peuvent rendre les enfants visibles dans toutes les mesures gouvernementales. Le comité onusien a fait remarquer l'importance de mettre en lien les stratégies ou les plans d'action nationaux et le travail des comités de coordination, de leur offrir les ressources adéquates et de s'assurer qu'il y a un point de mire pour la responsabilisation, surtout s'il s'agit d'un comité interministériel.

La plupart des pays avancés sur le plan économique ont été en mesure d'adopter un certain nombre de mécanismes de mise en œuvre; pas seulement un, mais plusieurs. Ces mécanismes s'appuient mutuellement et sont concomitants. La protection des droits est évidemment un processus progressif et cumulatif. Nous aimerions insister sur notre responsabilisation envers nos

when we talk about the foundations of political accountabilities. I think sometimes in our reporting efforts we tend to feel or in practice be more accountable to the international community than to Canadians. UNICEF will know more about what Canada has said about Canada's children's right than our own populous will.

I would like to share an observation from a forthcoming UNICEF report to be released in about two weeks on child well-being in OECD countries. I know you have heard reference today to different league rankings of Canada and different measures of children's rights or well-being, but this is the first comparative look across six different dimensions of children's rights.

Overall, Canada is ranked in the middle, and it is probably not a coincidence, but the highest-ranking countries generally have several implementing mechanisms for children's rights in place.

This year the convention turns 18, and along with it, the first generation of children to be born with child rights under the convention. Is there any better time for our legislature and our courts and our executive to commit to that cohort and the one that comes behind it, that their rights will be better protected and that children's rights will be a visible reference in our society.

Chris Derksen-Hiebert, Interim Director for Advocacy and Education, World Vision — Canada: Thank you very much for the opportunity to speak with you today. World Vision appreciates the chance to respond to your interim report, *Who's In Charge Here?* and to speak to your recommendations regarding actions that the federal government can take to ensure greater compliance with the convention.

I want to acknowledge the fine contribution of the child rights working group, a student-led initiative of the international human rights program at the Faculty of Law at the University of Toronto. A number of representatives are here with us today. Their research efforts deepened the value of this initiative, as you can see in the documents that we have presented to you. I also want to acknowledge the stellar work of my colleague, Sarah Austin, who was unfortunately taken ill a few days ago. She should be here to present this with all the depth that she has, but is unable to for that reason. In that regard, if it is appropriate at times, if there are questions that I cannot answer, if it is your pleasure, some of my colleagues will respond to questions. I want to express thanks to Victoria Lam, who supported Sarah's work at World Vision.

enfants à titre de citoyens, plutôt qu'à titre de communauté internationale, lorsque nous parlons des fondements de la responsabilisation politique. Je pense qu'il arrive quelques fois, dans le cadre de nos efforts de reddition de comptes, que nous ayons tendance à nous sentir plus redevables à la communauté internationale qu'aux Canadiens, et que c'est parfois le cas en pratique. L'UNICEF en saura ainsi davantage sur ce que le Canada a dit au sujet des droits des enfants au Canada que notre peuple lui-même.

J'aimerais vous faire part d'une observation tirée d'un rapport de l'UNICEF à paraître dans environ deux semaines au sujet du bien-être des enfants dans les pays membres de l'OCDE. Je sais que vous avez entendu parler aujourd'hui du rang qu'occupe le Canada dans diverses catégories par rapport aux autres pays membres de l'ONU, ainsi que de différentes mesures des droits et du bien-être des enfants, mais ce dont je vais parler constitue la première comparaison entre six dimensions différentes des droits des enfants.

Globalement, le Canada se classe dans la moyenne, et ce n'est probablement pas une coïncidence que les pays qui obtiennent les rangs les plus élevés sont généralement ceux qui ont plusieurs mécanismes de mise en œuvre des droits des enfants.

La convention a 18 ans cette année, et, avec elle, les enfants de la première génération dotés des droits que prévoit la Convention. Peut-on imaginer meilleure occasion pour notre organe législatif, pour nos tribunaux et pour notre exécutif de s'engager envers cette cohorte, et envers celle qui suit, et de promettre à ces enfants que leurs droits seront mieux protégés et que les droits des enfants seront manifestes au sein de notre société.

Chris Derksen-Hiebert, directeur intérimaire, Plaidoyer et éducation, Vision Mondiale — Canada : Merci beaucoup de l'occasion qui m'est offerte de parler avec vous aujourd'hui. Vision Mondiale apprécie cette occasion de réagir à votre rapport provisoire, *Qui dirige, ici?* et de commenter vos recommandations en ce qui concerne les mesures que le gouvernement fédéral peut prendre pour s'assurer de mieux respecter la convention.

Je veux prendre le temps de mentionner l'excellente contribution du groupe de travail sur les droits des enfants, initiative des étudiants du programme des droits internationaux de la personne de la faculté de droit de l'Université de Toronto. Plusieurs représentants de ce groupe de travail sont ici aujourd'hui. Leurs travaux de recherche ont donné de la valeur à cette initiative, comme vous pouvez le voir dans les documents que nous vous avons présentés. Je veux aussi mentionner le travail extraordinaire qu'a effectué ma collègue, Sarah Austin, qui a malheureusement dû prendre un congé de maladie il y a quelques jours. Elle devrait être ici pour présenter nos idées avec toute la profondeur dont elle est capable. À ce sujet, si l'occasion se présente, qu'il y a des questions auxquelles je ne peux répondre et que vous le souhaitez, certains de mes collègues peuvent répondre à des questions. Je veux remercier Victoria Lam, qui a épaulé Sarah dans son travail à Vision Mondiale.

The committee's report clearly reveals that while Canada has taken important steps towards the realization of children's rights, there are several specific actions that the government must take in order to fulfil its duties under the convention.

As a Christian child focused humanitarian organization, World Vision is committed to promoting the implementation and enforcement of the convention. Here in Canada we are dedicated to holding our government accountable to the commitments it has made to children here at home and around the world. Through our work in some 100 countries, we have seen the tremendous changes that take place in the lives of children when governments, NGOs, the private sector and others truly seek to respect, protect and fulfil the rights of children.

Building on what the committee learned through its initial consultations and the recommendations from your interim report, World Vision partnered with the child rights working group in order to research what else can be done to strengthen Canada's accountability to the convention. Through our research, we sought to assess the measures taken by other states parties, regarding incorporating the CRC into domestic law. We also examined the efforts of various other states parties, as well as provincial governments within Canada to establish children's commissioners or ombudspersons through legislation.

Our research findings are summarized in our second submission and a companion paper which all of you have received. We have also prepared a chart, which one of my colleagues will hold up for us. A copy of the chart is contained in the package that you received today. Our submission summarizes the examples of provincial and national legislation for children's commissioners. It helps to compare and contrast the various approaches. I encourage you to have a look at it, as you are able and ask questions as part of our discussion today.

Taking into consideration Canada's federal nature and practice toward international treaties and learning from the experience of South Africa, Sweden, Norway, Argentina, New Zealand, England, Scotland and Austria, World Vision has five brief recommendations that we wish to bring to your attention today. The first recommendation is that Canada should adopt enabling legislation that will bind the federal government to the Convention on the Rights of the Child. World Vision's research regarding the approaches of other states, such as Argentina, South Africa and Norway, clearly indicates that the jurisdictional hurdles of incorporating the convention into national legislation can be overcome.

Le rapport du comité révèle clairement que, si le Canada a pris des mesures importantes en vue de faire des droits des enfants une réalité, le gouvernement doit encore prendre plusieurs mesures précises pour s'acquitter de ses obligations dans le cadre de la convention.

À titre d'organisation humanitaire chrétienne consacrée aux enfants, Vision Mondiale s'est engagée à promouvoir l'application et le respect de la convention. Ici, au Canada, nous nous engageons à tenir notre gouvernement responsable des engagements qu'il a pris envers les enfants d'ici et d'ailleurs. Dans le cadre de notre travail dans quelque 100 pays, nous avons pu constater les changements énormes qui peuvent se produire dans la vie des enfants lorsque les gouvernements, les ONG, le secteur privé et d'autres intervenants cherchent sincèrement à respecter et à protéger les droits des enfants.

À partir de ce que le comité a appris dans le cadre de ses consultations initiales et des recommandations de son rapport provisoire, Vision Mondiale s'est associée au groupe de travail sur les droits des enfants pour tenter de déterminer ce qu'il est encore possible de faire pour renforcer la responsabilité du Canada face à la convention. Dans le cadre de nos recherches, nous avons tenté d'évaluer les mesures prises par d'autres États parties au chapitre de l'intégration de la convention à la législation nationale. Nous avons aussi examiné les efforts déployés par un certain nombre d'autres États, ainsi que par les gouvernements provinciaux du Canada en vue de créer des commissaires à l'enfance ou des ombudsmans par voie législative.

Notre deuxième mémoire et le document d'accompagnement que vous avez tous et toutes reçus résument les conclusions de nos recherches. Nous avons aussi préparé un tableau, que l'un de nos collègues va tenir pour que nous puissions bien le voir. Il y a un exemplaire de ce tableau dans la trousse que vous avez reçue aujourd'hui. Notre mémoire dresse la liste des exemples de législation provinciale et nationale qui créent des postes de commissaires à l'enfance. Il est utile de dégager les points communs et les différences entre les démarches. Je vous encourage à y jeter un coup d'œil quand vous aurez une minute, et à poser des questions dans le cadre de nos discussions d'aujourd'hui.

Compte tenu du fait que le Canada est organisé en régime fédéral, de la façon dont le pays applique les traités internationaux et des expériences de l'Afrique du Sud, de la Suède, de la Norvège, de l'Argentine, de la Nouvelle-Zélande, de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Autriche, Vision Mondiale a cinq brèves recommandations que nous souhaitons porter à votre attention aujourd'hui. La première recommandation est la suivante : le Canada devrait adopter une loi habilitante qui contraindrait le gouvernement fédéral à respecter la Convention relative aux droits de l'enfant. Vision Mondiale a étudié les démarches d'autres États, comme l'Argentine, l'Afrique du Sud et la Norvège, étude qui montre clairement qu'il est possible de surmonter les obstacles que pose pour l'intégration de la convention à la législation nationale l'existence de différentes sphères de compétence.

Our second recommendation is that Canada should establish a permanent body that would engage in a comprehensive review of legislation and related administrative guidelines and policies on an ongoing basis to ensure compliance with the convention. Although Canada conducted a review of the legislation prior to ratifying the convention, it did not establish a process of ongoing review.

Testimony of many witnesses to your committee has clearly established that there are numerous examples of federal laws that do not conform to the standards of the convention. World Vision's examination of the efforts of states such as South Africa and Sweden clearly indicate that a permanent body should be tasked with the responsibility of ensuring that domestic legislation either complies with or exceeds the provisions of convention, both on an article-by-article basis as well as holistically.

Thirdly, our recommendation is that Canada should enhance the role of Parliament to strengthen the federal government's accountability to the convention. It is our view that transparency and accountability are essential to creating an atmosphere of legislative change and ensures the enforcement of children's rights. Enhancing the role of Parliament and engaging in discussion with the provinces and territories can help achieve this end. Parliament has the capacity to influence the decisions and actions of the government, but it also connects with communities to influence opinions and actions and raise much needed awareness on issues concerning the rights of children.

Our fourth recommendation is that Canada should enact legislation to establish an independent children's commission. World Vision strongly supports the Senate committee's recommendation in this regard and endorses the various principles outlined in your report, such as a need to establish the commission through legislation, to have independence for the government, and to ensure the participation of children. However, based on our review of other national commissions in Austria, Norway, Sweden, New Zealand, England, Scotland and Argentina, as well as the nine provincial children's commissions here in Canada, we strongly recommend that the following elements be added to the mandate of the federal commission for children.

We recommend pluralistic representation through a multidisciplinary team of staff. For example, people with a focus on Aboriginal children's rights, refugee and immigrant's right, people from a social work, legal and health work background. We recommend accessibility and confidentiality, ensuring that they are both geographically and physically accessible and they protect the privacy and confidentiality of children. The third element is a complaint resolution process whereby the commissioner would accept and consider complaints within their federal jurisdiction. We recommend a right of refusal and referral mechanism in order to ensure that the complaint

Nous recommandons aussi au Canada d'établir un organisme permanent qui effectuerait régulièrement un examen complet de la législation et des lignes directrices et politiques administratives connexes pour s'assurer que ces éléments sont conformes à la convention. Le Canada a effectué un examen de la législation avant de ratifier la convention, mais il n'a pas mis en place de processus d'examen constant.

Les témoignages de nombreux intervenants qu'a reçus le comité établissent clairement qu'il y a plusieurs lois fédérales qui ne respectent pas les normes de la convention. L'examen qu'a effectué Vision Mondiale des efforts déployés par des États comme l'Afrique du Sud et la Suède indique clairement qu'il est souhaitable de confier à un organisme permanent la responsabilité de s'assurer que la législation nationale se conforme aux dispositions de la convention ou qu'elle les dépasse en portée, par l'intermédiaire d'une comparaison article par article et de l'ensemble.

Notre troisième recommandation est la suivante : le Canada devrait demander au Parlement de jouer un rôle plus important en vue de renforcer la responsabilité du gouvernement fédéral face à la convention. Nous pensons que la transparence et la responsabilisation sont des facteurs essentiels à la mise en place d'un contexte de réforme législative et à l'application des droits des enfants. À cette fin, il peut être utile de donner de l'ampleur au rôle du Parlement et d'entamer des discussions avec les provinces et les territoires. Le Parlement est capable d'influencer les décisions et les mesures prises par le gouvernement, mais il entretient aussi des liens avec les collectivités qui lui permettent de modeler les opinions et les mesures, ainsi que de faire un travail de sensibilisation plus que nécessaire au chapitre des droits des enfants.

Nous recommandons aussi au Canada d'établir par voie législative un commissariat à l'enfance indépendant. Vision Mondiale appuie fortement la recommandation du comité sénatorial à cet égard et adhère aux différents principes énoncés dans le rapport du comité, notamment la nécessité d'établir un commissariat par voie législative, de préserver une certaine indépendance par rapport au gouvernement et de garantir la participation des enfants. Cependant, à la lumière de notre examen des commissariats nationaux de l'Autriche, de la Norvège, de la Suède, de la Nouvelle-Zélande, de l'Angleterre, de l'Écosse et de l'Argentine, ainsi que des neuf commissariats provinciaux du Canada, nous recommandons fortement l'intégration des éléments suivants au mandat du commissariat fédéral à l'enfance.

Nous recommandons au gouvernement du Canada d'assurer une représentation pluraliste au commissariat grâce à une équipe multidisciplinaire. Cette équipe pourrait être composée de gens qui s'occupent des droits des enfants autochtones, des droits des réfugiés et des immigrants, ainsi que de travailleurs sociaux et de gens possédant de l'expérience dans les domaines juridique et de la santé. Nous recommandons au gouvernement de veiller à l'accessibilité et à la confidentialité, en s'assurant que les membres de l'équipe sont accessibles géographiquement et en personne, et qu'ils respectent la vie privée des enfants et la confidentialité des renseignements qui les concernent. Le

system is not unduly burdened with complaints where they are beyond their jurisdiction or where there are insufficient grounds to support the complaint. We suggest the commission have a duty to report to Parliament and to the UN Committee on the Rights of the Child in order to ensure greater accountability to children and all other citizens. We recommend that the CRC should be entrenched within Canada's foreign policy and international systems framework. World Vision supports the recommendations made by the UN Committee on the Rights of the Child, calling for the CRC to be the framework for all official development assistance, our rights based approach to ODA, and to identify on an annual basis the amount and proportion of ODA that is earmarked for the implementation of the CRC.

World Vision also recommends that Canada assert its commitment to children's rights through its role with the UN Human Rights Council, and that it supports the development of an international complaints procedure for violations of the CRC.

In conclusion World Vision wishes to reaffirm our strong support for your committee's interim report and recommendations. Moreover, we hope that our research will be of assistance in helping to strengthen and build upon the calls for enabling legislation for the CRC and a national children's commission. Indeed, our research has demonstrated that the challenge of a federal system is not a valid excuse for Canada to continue to shy away from its obligations under international law.

The Government of Canada has a duty to take real and effective steps towards fulfilling its obligations to children. While Canada may not be able to implement all the legislative measures available, it can take some important steps forward that would have a positive and lasting impact on the lives of children.

The legislative experiences and challenges of the various states and parties that we examined should serve as an inspiration for this change. We commend your committee for the important work you have achieved thus far and eagerly await the release of your final report. More importantly, we look forward to supporting the government to take deliberate action toward the full realization of children's rights, both here at home and abroad.

Senator Munson: Thank you for the three reports. The report from Campaign 2000 is simple and strong and gave me a great deal of additional information on the issue of child rights.

I am reluctant to get into the political argument because children are beyond the boundaries of politics. There should be one program for all children. I have been listening to today's

troisième élément tient à un processus de règlement des plaintes, selon lequel le commissaire recevrait et examinerait les plaintes à l'échelle fédérale. Nous recommandons au gouvernement de prévoir un droit de refus et un mécanisme d'aiguillage de façon à s'assurer que le système de traitement des plaintes ne soit pas indûment surchargé de plaintes ne relevant pas de lui ou pour lesquelles les motifs sont insuffisants. Nous suggérons au gouvernement de faire en sorte que le commissariat doive rendre des comptes devant le Parlement et devant le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, afin qu'il soit plus responsable envers les enfants et tous les autres citoyens. Nous recommandons au gouvernement d'intégrer la convention dans le cadre des politiques étrangères et des systèmes internationaux du Canada. Vision Mondiale appuie une recommandation formulée par le Comité des droits de l'enfant qui demande de faire de la convention le cadre de toute aide au développement officielle, notre vision axée sur les droits de l'APD et de déterminer annuellement le montant et la proportion de l'APD affectés à la mise en œuvre de la convention.

Vision Mondiale recommande aussi au Canada d'affirmer son engagement envers les droits des enfants par l'intermédiaire du rôle qu'il joue auprès du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, et qu'il soutienne la mise en place d'une procédure internationale de plaintes pour violation de la convention.

Pour conclure, Vision Mondiale souhaite réitérer que l'organisation appuie fortement le rapport provisoire et les recommandations du comité. De plus, nous espérons que nos recherches contribueront à renforcer les recommandations concernant l'adoption d'une loi habilitante relativement à la convention et la création d'un commissariat national à l'enfance et à donner de l'ampleur. Nos recherches ont démontré que le défi que pose le régime fédéral ne constitue pas une excuse valable permettant au Canada de continuer de se soustraire à ses obligations en vertu des lois internationales.

Le gouvernement du Canada doit prendre des mesures réelles et effectives pour s'acquitter de ses obligations envers les enfants. Le pays ne sera peut-être pas en mesure d'adopter toutes les mesures législatives qui s'offrent à lui, mais il peut faire d'importants pas en avant qui auront des répercussions positives et durables sur la vie des enfants.

Les expériences des États et des parties qui ont fait l'objet de notre examen, ainsi que les défis auxquels ils ont dû faire face, devraient inspirer le changement en question. Nous félicitons le comité du travail important qu'il a accompli jusqu'à maintenant, et nous attendons avec impatience la publication de votre rapport final. Surtout, nous avons hâte de soutenir le gouvernement dans la prise de mesures réfléchies en vue de faire des droits des enfants une réalité, tant au pays qu'à l'étranger.

Le sénateur Munson : Merci des trois rapports. Le rapport de Campagne 2000 est formulé de façon simple et efficace, et j'ai appris beaucoup de nouvelles choses au sujet des droits des enfants.

Je suis réticent à entrer dans le débat politique, parce que les enfants sont à l'extérieur des limites de la politique. Il devrait y avoir un programme pour tous les enfants. J'ai écouté très

witnesses with great care. I have read the Campaign 2000 report and listened to evidence on childhood agreements signed by the Government of Canada, and the Liberal government. I have heard you speak of the historic agreement in Kelowna. As Ms. Wolff remarked, we rely on the "unpredictable goodwill of parliamentarians." With a change of government can come a change in how we treat our children. I am not here to criticize governments, because I once was a consultant with the Liberal government. I worked for about four months with Mr. Nault on First Nations issues. That was supposed to be the greatest thing that ever happened, but then it changed and Mr. Barton came and now it is Kelowna.

How do the organizations adjust to the political changes? Do you have to start all over again each time the government changes? If the Government of Canada is listening to what you say on your front page here today, how can you work with this government?

I ask that in light of the back page of your report where you discuss the U.K. and the targets they set in 1999. Prime Minister Tony Blair's government will be gone soon enough and what happens then? You people must find this very frustrating.

Ms. Rothman : It is frustrating and performing non-direct service work is not every funder's favourite and makes survival difficult. In addition to this annual report card, British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Newfoundland, New Brunswick and as of next year Alberta are doing provincial report cards. Provinces play quite a significant role in the policies and programs.

In 2000, we hoped the government would make a recommitment, but it did not happen. The issue of change of governments is a very difficult one and may be the argument for an enshrined commissioner's position that is independent of small G or big G governments.

I have seen tremendous change in Toronto over the last 30 years. Toronto is both an economic engine and a source of increasing disparity. I think we take our cues, try to learn, and try to support public opinion on why it is important to do things from the rights perspective, the economic perspective and equality perspective.

Senator Munson : On a more positive note, you say the U.K. government is on track to meet its poverty reduction goals that began in 1999. Can you give us some specifics of the U.K. government being on track? There may be lessons learned for governments in Canada.

attentivement les témoins qui sont venus ici aujourd'hui. J'ai lu le rapport de Campagne 2000, et j'ai écouté les témoignages concernant les ententes relatives à l'enfance qu'ont conclues le gouvernement actuel du Canada et le gouvernement libéral qui l'a précédé. Je vous ai écouté parler de l'accord historique de Kelowna. Comme Mme Wolff l'a fait remarquer, nous comptons sur la « bonne volonté imprévisible des parlementaires ». Un changement de gouvernement peut entraîner une modification de la façon dont nous traitons nos enfants. Je ne suis pas ici pour critiquer les gouvernements, parce que j'ai déjà été consultant auprès du gouvernement libéral. J'ai travaillé pendant environ quatre mois avec M. Nault sur les questions relatives aux Premières nations. C'était censé être l'événement le plus important à s'être jamais produit, mais ça a changé, puis M. Barton est venu et maintenant, c'est Kelowna.

Comment les organisations s'adaptent-elles aux changements politiques? Devez-vous tout reprendre depuis le début chaque fois que tout le gouvernement change? Si le gouvernement du Canada écoute ce que vous dites aujourd'hui et qui figure sur la première page de votre document, comment pouvez-vous traiter avec le gouvernement actuel?

Je pose cette question dans le contexte de la dernière page de votre rapport, où vous parlez du Royaume-Uni et des objectifs que ce pays a définis pour lui-même en 1999. Le gouvernement de Tony Blair ne sera plus bientôt; que se passera-t-il alors? Vous devez trouver cela très frustrant.

Mme Rothman : C'est frustrant, en effet, et offrir des services indirects n'est pas l'activité préférée de tous les bailleurs de fonds, et cela fait qu'il est difficile de survivre. En plus de notre rapport annuel, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, Terre-Neuve-et-Labrador, le Nouveau-Brunswick, et, à partir de l'an prochain, l'Alberta, publient des bulletins provinciaux. Les provinces jouent un rôle assez important au chapitre des politiques et des programmes.

En 2000, nous espérions que le gouvernement allait s'engager de nouveau, mais ça n'a pas été le cas. Le problème qui découle des changements de gouvernements est un problème très important, et c'est peut-être le meilleur argument à l'appui de la création d'un poste de commissaire indépendant des gouvernements avec un petit g et des Gouvernements avec un grand G.

J'ai constaté des changements énormes à Toronto au cours des 30 dernières années. Toronto est à la fois un moteur économique et une source de disparités croissantes. Je crois que nous saisissons les occasions qui se présentent à nous, que nous essayons d'apprendre et que nous essayons de soutenir l'opinion publique lorsqu'il s'agit d'expliquer pourquoi il est important de faire les choses du point de vue des droits, du point de vue économique et du point de vue de l'égalité.

Le sénateur Munson : Sur une note plus gaie, vous dites que le gouvernement du Royaume-Uni est en voie d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté qu'il s'était fixés en 1999. Pouvez-vous nous donner des exemples précis à ce sujet? Le gouvernement du Canada peut peut-être en tirer des leçons.

Ms. Rothman: There definitely are, I would suggest, lessons to be learned and to be very fair, one of the U.K. NGO leaders said to me, to be really fair you have to remind people that where we started in 1999 was probably at a lower point than where Canada was at that time.

I want to acknowledge we have made some important, small steps of progress with regard to the national child benefit and some important initiatives for Aboriginal communities on reserve and off reserve. It is almost as if the results you get are relative to the inputs of all kinds, both human resources, financial resources, if you will leadership resources.

Tony Blair said, we are going to end child poverty by 2020, and by 2010, it will be down 50 per cent and by 2004, it will be down 25 per cent. I will not go on in great detail. They have three measures. They look at a poverty measure that the European Union has adopted, which is 60 per cent of median income. They also look at the depth of poverty. They track one measure.

What have they done? They raised the minimum wage. They invested more broadly in housing, and I suggest that if we look closely, the U.K. already was investing in housing, but they differentiated the ways in which they were using those public resources. They initiated more early learning and care situations and they increased their equivalent of the child benefit, the income transfer for children. There are other things as well, but I think those are the main things.

Senator Poy: We are not doing as well as the British government, am I right?

Ms. Rothman: It appears that way. I say that because I have not had an opportunity to read every single detail of what is happening there, but their numbers are moving while our numbers remain the same.

Senator Poy: If you were the leader of the government, tell me what you would do to make it better here in Canada.

Ms. Rothman: First, I would start talking about it. We do not have a leader. The word "poverty" barely crossed the radar screen in the last federal election and not very much since then either, from any of the parties.

It is an economic issue and it will have an impact on our future labour force. I am sure you have heard these things many times before. What would we do? I would say, how about strike a multi-party commission. I do not want to say a royal commission because I do not think we need that, but you do need a cheerleading section and you need many people saying, yes, Canada can, should, and will have a poverty reduction strategy. I would set some targets and timetables. Previous governments did it on deficit and debt reduction and made some important

Mme Rothman : Il y a assurément des leçons à tirer, à mon avis, et pour être juste, m'a dit l'un des dirigeants des ONG britanniques, pour être vraiment juste, il faut rappeler aux gens que lorsque nous avons commencé en 1999, la situation était probablement pire qu'au Canada.

Je veux mentionner que nous avons fait quelques pas importants, quoique petits, en ce qui concerne la prestation nationale pour enfants et certaines initiatives importantes visant les collectivités autochtones des réserves et à l'extérieur de celles-ci. Tout se passe comme si les résultats qu'on obtient sont fonction des intrants de toutes sortes, que ce soit les ressources humaines, les ressources financières, et, pour ainsi dire, les ressources en leadership.

Tony Blair a dit : mettons fin à la pauvreté infantile d'ici 2020, réduisons-la de 50 p. 100 d'ici 2010 et de 25 p. 100 d'ici 2004. Je ne veux pas entrer dans les détails. Les Britanniques ont trois mesures. Ils examinent une mesure de la pauvreté que l'Union européenne a adoptée, qui correspond à 60 p. 100 du revenu médian. Ils étudient aussi l'ampleur de la pauvreté. Ils effectuent un suivi sur une mesure.

Qu'ont-ils fait? Ils ont haussé le salaire minimum. Ils ont investi de façon plus généralisée dans le logement, et, si nous y regardons de près, je pense que le Royaume-Uni investissait déjà dans le logement, mais qu'il a diversifié les manières dont il utilisait les deniers publics. Les Britanniques ont multiplié les occasions d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, et les ont majorées, ce qui équivaut chez eux à la prestation pour enfants, le transfert de revenus pour enfants. Il y a d'autres éléments, mais je pense que ceux que j'ai cités sont les principaux.

Le sénateur Poy : Nous ne faisons pas les choses aussi bien que le gouvernement britannique, n'est-ce pas?

Mme Rothman : Ça semble être le cas. Je dis cela parce que je n'ai pas eu l'occasion de lire tout ce qui concerne ce qui se passe là-bas, mais les chiffres changent dans ce pays, tandis que les chiffres qui concernent le Canada ne bougent pas.

Le sénateur Poy : Si vous étiez première ministre du Canada, dites-moi ce que vous feriez pour améliorer la situation.

Mme Rothman : Tout d'abord, je commencerais par en parler. Nous n'avons pas de leader. Le mot « pauvreté » a à peine traversé l'écran radar au cours de la dernière élection fédérale, et aucun des partis n'en a beaucoup parlé depuis.

Il s'agit d'un enjeu économique qui va avoir des répercussions sur la main-d'œuvre de l'avenir. Je suis sûre que vous avez entendu cela à de nombreuses reprises déjà. Que ferions-nous? Je dirais : pourquoi ne pas créer un commissariat multipartite. Je ne veux pas parler d'une commission royale, parce que je ne pense pas que nous ayons besoin de cela, mais nous avons bel et bien besoin de quelques meneuses de claqué, ainsi que de gens pour dire que oui, le Canada peut, devrait et va adopter une stratégie de réduction de la pauvreté. Je fixerais des objectifs et des

progress. I think a similar approach could be taken. We have outlined a number of things that need to be considered.

I would say set some targets and timetables, stick to them, and establish an independent children's commissioner who would act as an important monitor overriding individual governments.

I would like to see something in the next budget that would kick it off a bit. We also need our leaders to be talking about the issue.

Mr. Derksen-Hiebert: I think the role of Parliament is very important because it stands, in a sense, in the middle of popular participation and the executive level agreements.

As you all know, the decisions on signing treaties are taken at the executive level and do not involve Parliament. That is one of the flaws in the system. Parliament is not engaged as fully as it should be and does not implement this convention in Canadian context. Perhaps we should look to ways to evolve Parliament in terms of annual discussions involving child poverty issues. Perhaps we should look to the implementation of the convention in Canada within Parliament. We believe that a commission is vital to these suggestions as well as the need for strong leadership from the Prime Minister.

I believe the U.K. has been successful because of the involvement of the Prime Minister; Tony Blair has taken this as an important issue of his own.

Ms. Wolff: The very premise of rights is that they are not subject to whims of charity or available resources or changing policies. The more we can have implementing structures that survive government change and allow Parliaments to reflect on specific programmatic issues the better our human rights will be. Of course, we will always have some evolution and we will have to respond to different Parliament's needs, but the establishment of some sort of supra-parliamentary structure will help us maintain the necessary stability in the field of human rights. That structure would eliminate the dance that we do with different political parties. We had a governmental plan of action for children; it was not party oriented. Can we not accept that and move on with it?

Perhaps we could look what other countries do well and how we can maybe aspire to some those things. The forthcoming study I referred to that will be released in two weeks looking at child rights indicators across the OECD countries shows that no one country does very well in everything.

Canada does well in educational achievement and in certain aspects of material deprivation or non-deprivation. The study shows us is that children are not really part of the landscape.

échéances. Les gouvernements précédents l'ont fait en ce qui concerne le déficit et la réduction de la dette, et ils ont réalisé des progrès importants. Je pense qu'on pourrait adopter la même démarche. Nous avons mentionné un certain nombre de choses à envisager.

Je dirais qu'il faut fixer des objectifs et des échéances, les respecter et établir le poste de commissaire à l'enfance indépendant, qui permettrait d'effectuer une surveillance importante des différents gouvernements.

Dans le prochain budget, j'aimerais voir quelque chose qui donnerait un peu de vigueur à tout cela. Il faut aussi que nos dirigeants parlent de la question.

M. Derksen-Hiebert : Je crois que le rôle du Parlement est très important, parce que celui-ci se trouve, dans un sens, entre la mobilisation populaire et les ententes conclues par l'exécutif.

Comme vous le savez tous, les décisions concernant la ratification de traités sont prises par l'exécutif, et le Parlement n'intervient pas à ce chapitre. C'est l'une des tares du système. Le Parlement n'intervient pas autant qu'il le devrait, et il n'applique pas la convention dans le contexte canadien. Nous devrions peut-être envisager des manières de faire évoluer le rôle du Parlement, par exemple, en prévoyant des débats annuels portant sur les problèmes liés à la pauvreté infantile. Nous devrions peut-être envisager la mise en œuvre de la convention au Canada par l'intermédiaire du Parlement. En ce sens, nous croyons que la création d'un commissariat est essentielle, ainsi qu'un leadership fort du premier ministre.

Je pense que le Royaume-Uni a connu du succès en raison de l'engagement du premier ministre; Tony Blair a fait de cette question l'une de ses priorités personnelles.

Mme Wolff : Par définition, les droits ne dépendent pas des accès de charité, des ressources disponibles ou de politiques changeantes. Plus nous avons de structures de mise en œuvre à même de survivre aux changements de gouvernement et plus nous permettons aux parlements de réfléchir à des questions précises relatives aux programmes, mieux les droits de la personne vont se porter. Bien entendu, il y aura toujours une certaine évolution, et nous aurons toujours à répondre à des besoins différents du Parlement, mais l'établissement d'une espèce de structure supraparlementaire nous aidera à maintenir la stabilité nécessaire dans le domaine des droits de la personne. Cette structure nous permettrait de sortir de la ronde des changements de partis politiques. Nous avons un plan d'action gouvernemental visant les enfants; ce n'était pas un plan partisan. Ne pouvons-nous pas accepter cela et poursuivre dans cette voie?

Nous pourrions peut-être examiner ce que les autres pays font bien et la manière dont nous pouvons peut-être aspirer à réaliser ces choses. L'étude à paraître dont j'ai parlé, qui sera publiée dans deux semaines, et qui examine les indicateurs des droits des enfants dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE montre qu'aucun pays ne réussit tout parfaitement.

Le Canada réussit bien au chapitre de la scolarisation ainsi qu'à certains égards de la privation matérielle. Ce que l'étude montre, c'est que les enfants ne font pas vraiment partie du

What we see in terms of material deprivation is that more Canadians than most other countries have cars and children have their own bedrooms to sleep in. However, we have far fewer children's books in the home than other countries. We have far fewer children's calculators, rulers, and other instruments to conduct school work.

We do better in educational attainment than we do in children's risk-taking behaviours. We are at the bottom of the table when it comes to the time parents spend talking to their children.

We see educational attainment and having cars and big houses is important to adults, but where are children's issues? I think it is illustrative of not having those implementing mechanisms in place that create a visible reference in our society that say children have rights regardless of all these needs and desire of adults, whether in Parliament or in families.

Senator Nancy Ruth: Ms. Rothman, partly because the government seems to have an agenda around seniors with the new minister and so on, and the success of Stephen Lewis and his grannies, is there any way you could link your issue to that. That is not really a question; it is just an idea that went through my head.

Ms. Rothman: Good idea. We do have seniors in our coalition.

Senator Nancy Ruth: I am happy to support the recommendation of a commissioner for children, but it is of great concern to me because I look at the Privacy Commissioner, the Ethics Commissioner, Status of Women Canada, and in essence, I see that nobody cares and not much happens.

How would you make this commissioner stronger, better, deeper, more resourceful than any other commissioner?

Ms. Rothman: I am not an expert on commissioners or structure, but I do know that the Office of the Auditor General certainly has an impact. I am not familiar with the technical side of roles and responsibilities.

I suggest that there is something to be learned from the provincial level children's advocates' office. Does it have to do with the structure or does it have to do with the content and the way the message is sent? I am not sure of the answer.

Senator Nancy Ruth: That is a good question. Housing and income have been issues for the Status of Women since 1975 and the royal commission; women still have the same issues.

Ms. Rothman: We no longer have a commissioner.

paysage. Ce que nous constatons, au chapitre de la privation matérielle, c'est que davantage de Canadiens que d'habitants d'autres pays possèdent une voiture et que leurs enfants peuvent dormir dans leur propre chambre. Cependant, il y a beaucoup moins de livres pour enfants dans nos maisons qu'ailleurs. Il y a aussi chez nous beaucoup moins de calculatrices, de règles et d'autres instruments servant au travail scolaire.

Nous obtenons de meilleurs résultats au chapitre de la scolarisation qu'en ce qui concerne les comportements à risque des enfants. En ce qui concerne le temps que les parents passent à parler avec leurs enfants, le Canada se trouve au bas du tableau.

Nous constatons que la réussite scolaire, les voitures et les grosses maisons sont des choses importantes pour les adultes, mais quels sont les enjeux qui touchent les enfants? Je crois que cela résulte du fait de ne pas avoir les mécanismes de mise en œuvre qui donneraient une visibilité dans notre société au fait que les enfants ont des droits, indépendamment des besoins et des desirs des adultes, que ce soit au Parlement ou dans les familles.

Le sénateur Nancy Ruth : Madame Rothman, en partie parce que le gouvernement semble avoir un plan pour les personnes âgées avec le nouveau ministre et ainsi de suite, et à cause du succès de Stephen Lewis et de ses grands-mères, est-il possible pour vous de lier cela à la question qui vous occupe? Il ne s'agit pas vraiment d'une question; c'est juste une idée qui m'est passée par la tête.

Mme Rothman : Bonne idée. Nous avons des personnes âgées au sein de notre coalition.

Le sénateur Nancy Ruth : Je suis heureuse d'appuyer la recommandation concernant un commissaire à l'enfance, mais cela me préoccupe aussi beaucoup, parce que je regarde ce qui se passe du côté du commissaire à la protection de la vie privée, du commissaire à l'éthique et de Condition féminine Canada, et, essentiellement, je constate que cela n'intéresse personne et qu'il ne se passe pas grand-chose.

Comment pourrait-on faire en sorte que ce nouveau commissaire soit plus fort, meilleur, plus éclairé et qu'il dispose davantage de ressources que tous les autres commissaires?

Mme Rothman : Je ne suis pas spécialiste de la question des commissaires ou de la structure, mais je sais que le Bureau du vérificateur général a, lui, bel et bien des répercussions. Je ne connais pas bien le côté technique des rôles et des responsabilités.

Je pense qu'il y a des choses à apprendre des bureaux provinciaux des protecteurs de l'enfance. Est-ce que cela a trait à la structure, ou est-ce que tout réside dans le contenu et dans la façon dont on envoie le message? Je ne suis pas sûre de connaître la réponse.

Le sénateur Nancy Ruth : C'est une bonne question. Le logement et le revenu sont des questions dont Condition féminine Canada s'occupe depuis 1975, comme la commission royale; les femmes font toujours face aux mêmes problèmes.

Mme Rothman : Nous n'avons plus de commissaire.

Senator Nancy Ruth: It is also not a specialized audit of the Auditor General, which it could be. The environment has a specialized auditor.

Ms. Rothman: Yes, perhaps we should look at that model.

Mr. Derksen-Hiebert: We talked about enabling legislation that would bind Canada to the convention. This is a bit of a brainstorm, I suppose, but does that provide more force than some of the other examples that you have given us?

We have a convention with some level of specificity that the government would be bound to if there was enabling legislation. That in combination with the commissioner, in combination with a body in Parliament, could provide some more heft to this commitment than some of the other examples you have given.

Senator Nancy Ruth: Would your law students, without a court challenge, attack the legislation in the Supreme Court? That is where that would go, right? You would continue to push the government with the courts. Is that what might flow or what you were thinking of? That is where my mind went.

Mr. Derksen-Hiebert: We talked about three different levels. There is the legislation itself that would bind the country to the convention. There is the need for some sort of permanent body that reviews the compliance of legislation to the CRC. Then there is the commission that would have its own responsibilities.

Ms. Pearson: I commend the theme, the state of the word's children, because it is called the double dividend, it is women and children. It is called the double dividend; it has some very good analyses in it.

We are talking about the voice for children, but I am always interested in the voice of children. What would you add to the recommendations that you have already made to ensure that children themselves are active participants in your endeavours?

Ms. Wolff: I am not sure if further detail is required. I know that in looking at your recommendation around an independent institution you have been clear that children's participation needs to be a part of that.

In many countries, there are independent institutions in terms of children's councils, consultations through websites, and so on. I think very visible children's participation is a hallmark of independent institutions these days.

Senator Pearson: The models that you have been describing do not actually incorporate the children and I want to have it emphasized in terms of the testimony.

No mechanism will work properly without the capacity to engage the children.

Le sénateur Nancy Ruth : Il ne s'agit pas non plus d'une vérification spécialisée du vérificateur général, ce que ce pourrait être. Dans le domaine de l'environnement, il y a un vérificateur spécialisé.

Mme Rothman : Oui, nous pourrions peut-être envisager ce modèle.

M. Derksen-Hiebert : Nous avons parlé d'une loi habilitante qui contraindrait le Canada à respecter la convention. C'est un peu comme un remue-ménages, j'imagine, mais est-ce que cela aurait davantage d'effet que certaines des autres choses que vous avez évoquées?

Il y a une convention d'une certaine précision que le gouvernement pourrait être contraint de respecter s'il y avait une loi habilitante. Cette loi, combinée à un nouveau commissariat, ainsi qu'à un organisme relevant du Parlement, pourrait donner davantage de poids à cet engagement que certaines des autres choses que vous avez évoquées.

Le sénateur Nancy Ruth : Sans contestation judiciaire, vos étudiants en droit attaqueraient-ils cette législation devant la Cour suprême? C'est à ce tribunal qu'ils s'adresseraient, n'est-ce pas? On continuerait de pousser le gouvernement en passant par les tribunaux. Est-ce cela qui arriverait? Est-ce à cela que vous songiez? Pour ma part, c'est ce qui m'est venu à l'esprit.

M. Derksen-Hiebert : Nous allons parler de trois éléments différents. Il y a la législation elle-même, qui contraindrait le pays à respecter la convention. Il y a aussi le besoin d'une espèce d'organisme permanent chargé de vérifier la conformité de la loi avec la convention. Enfin, il y a le commissariat qui aurait ses propres responsabilités.

Mme Pearson : Je crois que le thème est bien choisi, la situation des enfants dans le monde, parce qu'on dit qu'il s'agit d'un double dividende; il s'agit des femmes et des enfants. On appelle cela le double dividende; il y a de très bonnes analyses là-dedans.

Nous parlons de la voix des enfants, et la voix des enfants m'intéresse toujours. Qu'ajouteriez-vous aux recommandations que vous avez déjà formulées pour garantir que les enfants eux-mêmes participent activement à vos entreprises?

Mme Wolff : Je ne suis pas sûre qu'on ait besoin davantage de détails. Je sais pour avoir étudié votre recommandation concernant un organisme indépendant que vous avez clairement exprimé la nécessité pour les enfants de participer au processus.

Dans bon nombre de pays, il y a des organismes indépendants qui sont des conseils sur l'enfance, des consultations par l'intermédiaire de sites web, et ainsi de suite. Je crois qu'une participation très visible des enfants est la marque des organismes indépendants à l'heure actuelle.

Le sénateur Pearson : Le modèle que vous décrivez n'intègre pas réellement les enfants, et je veux qu'on mette l'accent là-dessus en ce qui concerne le témoignage.

Aucun mécanisme ne va bien fonctionner sans la capacité de faire participer les enfants.

Ms. Wolff: A good example is the consultation on the UN Study on Violence Against Children where the independent expert conducting the global study made an effort to advocate for regional consultation. The Government of Canada the regional consultation and we consulted approximately 300 children who spoke to us about their perspectives on violence. It was the first global UN-based study that consulted children to that extent.

The children's comments differed from the comments of the so-called experts, adult experts in the mainstream literature. We are used to focusing on peer and gang violence in Canada. The children made it clear that violence in the home and bullying, and not street violence, are their major concerns. These two forms of violence affect them on a day-to-day basis, and affect their physical and mental well-being. The bullying form was not physical bullying, but emotional and exclusionary bullying, relational bullying by adults and peers. In fact, what bothered them most about bullying was not that they resented the bully, the peer that perpetrated that violence; they resented the adult response to bullying. They resented that parents and teachers did not intervene; they sidelined the issue and left the children to deal with it as an inevitable part of growing up. When we listen to the children, we learn different things and our policy is different because of their comments.

Senator Munson: I am sure there are children in Ontario going to bed hungry tonight. In comparison to 1989, how many children in this province live in poverty?

Ms. Rothman: I do not know if I have my Ontario statistics in front of me, but I can get the Ontario numbers for you.

Senator Munson: I would just like to have it on the record. We keep seeing the ratio of one in six live in poverty. In terms of public awareness, people can understand that children are waking up in the morning without a breakfast program and going to bed hungry at night. There are single moms working for minimum wage. However, it is difficult to sensitize the public to these very issues.

Ms. Rothman: I have the numbers for Canada.

Senator Nancy Ruth: To what extent is the poverty in cities or the rural setting?

Ms. Rothman: That question is more difficult to answer. The Senate report on rural poverty was quite well done. We know that 80 per cent of our population lives in cities. In Toronto, one out of three children under 14 years of age lives in poverty.

Mme Wolff : Un bon exemple de cela, ce sont les consultations dans le cadre de l'Étude des Nations Unies sur la violence à l'égard des enfants, au cours desquelles le spécialiste indépendant qui dirigeait l'ensemble de l'étude a fait un effort pour défendre le mécanisme de consultation régionale. Le gouvernement du Canada, les personnes chargées d'effectuer les consultations régionales et nous avons consulté environ 300 enfants, qui nous ont fait part de leurs points de vue sur la violence. C'était la première étude onusienne mondiale dans le cadre de laquelle on a autant consulté les enfants.

Les commentaires des enfants étaient différents de ceux des prétendus spécialistes, des adultes spécialistes de la documentation générale. Au Canada, nous avons l'habitude de parler surtout de la violence par les pairs et de la violence des gangs. Les enfants ont clairement dit que la violence à la maison et l'intimidation constituaient leurs principales préoccupations, et non la violence qui a lieu dans les rues. Ces deux formes de violence les touchent au jour le jour, et elles affectent leur bien-être physique et mental. En ce qui concerne l'intimidation, il s'agit non pas d'intimidation physique, mais d'intimidation affective et qui prend la forme d'exclusion, ainsi que de d'intimidation relationnelle dont les adultes et les pairs sont à l'origine. En réalité, ce qui les inquiétait le plus au sujet de l'intimidation, ce n'est pas qu'ils en voulaient à l'intimidateur, au pair qui commet cet acte de violence; leur ressentiment vient davantage de la réaction des adultes face à l'intimidation. Les enfants consultés en voulaient à leurs parents et à leurs enseignants de ne pas intervenir; ceux-ci écartent la question et laissent les enfants composer avec, comme s'il s'agissait d'un passage obligé de la croissance des enfants. Lorsque nous écoutons les enfants, nous apprenons des choses différentes, et nos politiques sont différentes grâce à leurs commentaires.

Le sénateur Munson : Je suis convaincu qu'il y a des enfants ontariens qui vont se coucher ce soir avec le ventre creux. Comparativement à 1989, combien y a-t-il d'enfants dans cette province qui vivent dans la pauvreté?

Mme Rothman : Je ne sais pas si j'ai les chiffres concernant l'Ontario devant moi, mais je peux les obtenir pour vous.

Le sénateur Munson : J'aimerais tout simplement que cela figure au compte rendu. Nous entendons toujours dire qu'un enfant sur six vit dans la pauvreté. Pour ce qui est de la sensibilisation, les gens sont en mesure de comprendre que des enfants se lèvent le matin sans avoir accès à un programme de petit déjeuner, et ils vont se coucher le ventre creux le soir. Il y a des mères monoparentales qui travaillent au salaire minimum. Cependant, il est difficile de sensibiliser la population à ces questions mêmes.

Mme Rothman : J'ai les chiffres pour le Canada.

Le sénateur Nancy Ruth : La pauvreté est-elle l'apanage des villes ou des milieux ruraux?

Mme Rothman : C'est une question difficile. Le rapport du Sénat sur la pauvreté en milieu rural est très bien fait. Nous savons que 80 p. 100 de la population du Canada est urbaine. À Toronto, un enfant de moins de 14 ans sur trois vit dans la pauvreté.

Senator Nancy Ruth: One in three in Toronto?

Ms. Rothman: Yes, one in three children lives in poverty in the new City of Toronto, not the GTA. It is slightly less in the GTA, and I can get you the statistics for Ontario if that would be helpful.

Senator Munson: I am interested in those numbers. I watched with interest the ABC report on Camden, New Jersey. It is hard to believe that type of poverty exists in our backyard. I am sure we have similar levels of poverty in different parts of Canada's largest city.

Ms. Rothman: You may be familiar with the reports of the United Way and Toronto City Summit Alliance looking at neighbourhoods that are particularly dense in terms of poverty and lack of services.

Ms. Pearson: I would certainly support a role for youth in the whole approach. In the last two years, many young people have approached us and asked to work with us. We have a youth action committee. We need dedicated resources to keep it up and to be fair and inclusive.

The Chairman: Is there anything you wish to add?

Mr. Derksen-Hiebert: We can confirm that statement. We built child participation into our recommendation. It should statutorily mandated in the commission's office in Canada. It is, as you reflected, it is a different kind of discipline. It is a challenge to make it meaningful, to make the children's participation meaningful. It is something that we attempt to do in our international work is to involve children around issues of violence in particular.

We can look to other countries to examples of good practice in this regard. Other forums elicit the views of children that are so important to the protection of their rights.

The Chairman: I think we have run out of time. I want to thank Mr. Derksen-Hiebert, Ms. Rothman and Ms. Wolff for coming.

I have been a chair of a family service association and I am well aware of the commitment of the staff and the volunteers of all of your organizations. When we were talking about continuity and consistency, I think you brought the attention of children to parliamentarians in a non-partisan way. The continuity of your organizations is something that should be noted in our report. It may offer some suggestions as to how the government should word it.

I thank you, each and every one of you for coming.

Senators, next we have from Metro Action Committee, METRAC, Ms. Sudabeh Mashkuri, Vice-President of the Board; from the YWCA, Metro Toronto, Ms. Corrine Rusch-

Le sénateur Nancy Ruth : Un sur trois à Toronto?

Mme Rothman : Oui, un enfant sur trois vit dans la pauvreté dans la nouvelle ville de Toronto, non pas dans le Grand Toronto. La proportion est un peu moindre dans le Grand Toronto, et je peux obtenir les chiffres concernant l'Ontario pour vous, si cela peut vous être utile.

Le sénateur Munson : Ces chiffres m'intéressent. J'ai regardé avec intérêt le rapport d'ABC sur Camden, au New Jersey. C'est difficile de croire que ce genre de pauvreté existe dans notre cour. Je suis convaincu que la pauvreté atteint la même ampleur dans différents secteurs des plus grandes villes du Canada.

Mme Rothman : Vous connaissez peut-être les rapports de Centraide et de la Toronto City Summit Alliance qui examinent les quartiers où les taux de pauvreté et d'absence de services sont particulièrement élevés.

Madame Pearson, je suis assurément pour qu'on offre un rôle aux jeunes dans l'ensemble de la démarche. Au cours des deux dernières années, de nombreux jeunes sont venus nous voir et nous ont demandé de travailler avec nous. Nous avons un comité d'action jeunesse. Nous avons besoin de ressources affectées à ce comité pour le conserver et pour être équitable et inclusif.

La présidente : Y a-t-il autre chose que vous souhaitiez ajouter?

M. Derksen-Hiebert : Nous pouvons vous confirmer cette déclaration. Nous avons intégré la participation des enfants à nos recommandations. Il faudrait faire en sorte que cela fasse partie du mandat conféré par la loi au commissariat du Canada. Comme vous l'avez fait remarquer, c'est une autre sorte de discipline. C'est difficile de faire en sorte que la participation des enfants soit significative. C'est une chose que nous essayons de faire dans le cadre de notre travail à l'échelle internationale : faire participer les enfants, surtout en ce qui concerne les questions liées à la violence.

Nous pouvons nous tourner vers les autres pays pour obtenir des exemples de bonnes pratiques à cet égard. D'autres lieux d'échange permettent de prendre connaissance des points de vue des enfants, ce qui est tellement important si l'on veut protéger leurs droits.

La présidente : Je pense que c'est tout le temps que nous avons. Je veux remercier Mme Rothman, Mme Wolff et M. Derksen-Hiebert d'être venus.

J'ai présidé une association de service à la famille, et je connais très bien l'ampleur de l'engagement du personnel et des bénévoles de toutes vos organisations. Lorsque nous avons parlé de continuité et de cohérence, je pense que vous avez porté la question des enfants à l'attention des parlementaires de façon non partisane. Nous devrions parler dans notre rapport de la question de la continuité de vos organisations. Ainsi, nous pourrions fournir des suggestions au gouvernement quant à la manière de formuler des idées là-dessus.

Je vous remercie tous d'être venus.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons maintenant recevoir Mme Sudabeh Mashkuri, vice-présidente du conseil d'administration de METRAC, Mme Corrine Rusch-Drutz,

Drutz, Director of Advocacy and Communication; and Ms. Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.

Corinne Rusch-Drutz, Director, Advocacy and Communication, YWCA Metro Toronto: First of all, senators, thank you very much for the opportunity to express the views of YWCA Toronto. We are, as many of you may well know, the largest multiservice organization by, for and about women and girls in the greater Toronto area.

We would like to acknowledge the committee's work in recognizing a rights-based approach to children's human rights, particularly an approach that focuses on children as active agents in society, with their own set of individualized needs.

As direct service providers to children, many of whom are victims of abuse and violence in the home and are witnesses to women abuse, we have identified a gap between the federal government's understanding of the theory that children are not just the future, but are citizens today. The government's understanding affects the way it supports, provides and protects Canadian children.

We would like to recognize and point out that we think the federal government could make the connection between children's rights and the rights of their caregivers and their providers, most of whom are women.

One of our purposes here today is to speak holistically to the issues of children and their child care providers and to see the connections between the rights of women and the rights of children and how interlaced they are. From our perspective, it is almost impossible to divide the two issues because we see them directly related in relation to our service provision on the ground.

Our position is that we are the single largest provider of shelter for women and the second largest national provider of child care. We can speak to this absolute interconnection between the two issues because they are really the underpinning of the services that we provide. We ensure that women have the right and the ability to escape violence, but once they have escaped violence, it is equally important to rebuild a healthy life and to have the means and provisions with which to do that rebuilding. We offer housing options, employment and skills development, as well as extended social services for women and children across the GTA.

In our national study *Effective Practises in Sheltering Women: Leaving Violence in Intimate Relationships*, we indicate that the federal government must accelerate its efforts to provide adequate

directrice, Plaidoyer et communication du YWCA Metro Toronto, et Mme Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto.

Corinne Rusch-Drutz, directrice, Plaidoyer et communication, YWCA Metro Toronto : Mesdames et messieurs les sénateurs, je veux d'abord vous remercier chaudement de l'occasion que vous m'offrez de vous faire part du point de vue du YWCA de Toronto. Nous sommes, comme beaucoup d'entre vous le savent probablement, la plus grande organisation multiservices composée de femmes et de filles, et qui s'adresse à des femmes et des filles de la région du Grand Toronto.

Nous tenons à remercier le comité du travail qu'il effectue pour faire reconnaître une approche des droits fondamentaux des enfants qui est centrée sur les droits de la personne, et particulièrement une approche qui définit les enfants comme étant des agents actifs au sein de la société, agents ayant leurs propres ensembles de besoins personnalisés.

Comme nous fournissons directement des services aux enfants — dont bon nombre sont victimes de mauvais traitement et de violence à la maison et, par ailleurs, témoins de mauvais traitement envers les femmes —, nous avons relevé des lacunes quant à la connaissance au gouvernement fédéral de la théorie selon laquelle les enfants sont non seulement l'avenir de l'humanité, mais également des citoyens aujourd'hui même. Or, la compréhension des choses au gouvernement a une incidence sur la façon dont les autorités appuient et protègent les enfants du Canada.

Nous insistons sur le fait que, à notre avis, le gouvernement fédéral devrait faire le lien entre, d'une part, les droits des enfants, et d'autre part, les droits des personnes qui s'en occupent, dont la plupart sont des femmes.

Si nous sommes là aujourd'hui, c'est entre autres pour aborder dans une perspective globale les questions intéressant les enfants et les responsables des enfants, et pour faire ressortir les liens qui existent entre les droits des femmes et les droits des enfants, pour montrer qu'ils sont imbriqués. De notre point de vue, il est presque impossible de diviser les deux questions : nous y voyons un lien direct avec la prestation de nos services sur le terrain.

Nous venons au premier rang des refuges pour femmes, et au deuxième, pour la prise en charge des enfants. Si nous invoquons ce lien absolu qui existe entre les deux questions, c'est qu'il est au coeur même des services que nous fournissons. Nous nous assurons que les femmes ont le droit et la capacité de fuir la violence, mais, une fois qu'elles l'ont fait, il est tout aussi important de savoir qu'elles puissent se redonner un mode de vie sain et disposer des moyens voulus à cet égard. Nous offrons des services de logement, d'emploi et de formation, ainsi que des services sociaux élargis aux femmes et aux enfants du Grand Toronto.

Dans notre étude nationale intitulée *Pratiques efficaces pour protéger les femmes fuyant la violence dans leurs relations intimes*, nous signalons que le gouvernement fédéral doit accélérer les

levels of funding for shelters, particularly for women and children, many of whom, we wish to point out, are escaping immediate and lethal violence. This means if they do not leave, they will be killed.

We recommend that the federal, provincial and territorial governments answer concerns raised by the United Nations Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women by sufficiently funding post-shelter services for abused women and their children to address their safety needs after they return to the community. This service extends to women and children after staying in the shelter; we must have programs that allow them to reintegrate into the community. These services would include, but are not necessarily limited to, follow up services, reintegration programs and outreach.

It is essential to have improved access to safe and affordable permanent housing to assist women and their children to leave an abusive relationship before actually needing to seek the safety of a shelter. The women need to leave the shelters with the appropriate to make the transition to a violence-free life for their children. The women need a protected and safe home.

Canada is one of the few countries without an affordable housing strategy, with one in every six children living in poverty in this country; for First Nations communities that child poverty rate is even higher, with one in four children living in poverty.

We see lack of affordable and permanent housing as a factor that can often result in the placement of children with the Children's Aid Society or a delay in their return home, and from their own statistics, they report that costs the agency about \$18 million a year.

In our study, *Building Community Architecture for Early Childhood*, we draw the links between abuse and the factors that prevent women from leaving their abusive partners. In the study, we argue that access to affordable high-quality child care will provide women with increased options when they consider leaving an abusive partner. It allows them to increase their ability to establish an independent and violence-free household by giving them the ability to access and earn a sustainable income.

Canada's expenditures on child care as a percentage of the GDP are the lowest among OECD countries. As it now stands, regulated child care spaces meet the needs of less than 16 per cent of Canadian children, and with the cancellation of the federal child care arrangement, we see that there is little possibility or prospect for improvement.

The introduction of the federal universal child care benefit in 2006, with the aim of providing all families with \$100 per child per month under the age of six has been detrimental to child care provisions in this country. While the attempt to give parents a choice in the child care options that best suit their individual

efforts qu'il déploie pour financer adéquatement les refuges, particulièrement les refuges de femmes et d'enfants, dont bon nombre, nous tenons à le souligner, fuient une violence immédiate et mortelle. C'est dire que s'ils ne fuient pas, ils sont morts.

Nous recommandons que les autorités fédérales, provinciales et territoriales règlent les préoccupations soulevées dans la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en finançant correctement les services de suivi au séjour en refuge des femmes et de leurs enfants, de manière à assurer leur sécurité une fois qu'ils réintègrent la collectivité. Ce service s'adresse aux femmes et aux enfants une fois qu'ils ont quitté le refuge; il nous faut des programmes qui leur permettent de réintégrer la collectivité. Les services en question pourraient inclure, sans s'y limiter, les services de suivi, des programmes de réintégration et des services d'extension.

Pour aider les femmes et leurs enfants à fuir une relation où ils subissent de mauvais traitements, avant même de se trouver dans un refuge, il est essentiel de prévoir un meilleur accès à des logements permanents qui soient sécuritaires et abordables. Il faut que les femmes puissent quitter les refuges en étant sûres de bien réussir la transition à une vie sans violence, pour leurs enfants. Il faut que les femmes aient un domicile protégé et sécuritaire.

Le Canada est l'un des rares pays n'ayant pas de stratégie d'accès aux logements abordables, et un enfant sur six y vit dans la pauvreté. Dans le cas des communautés des Premières nations, le taux de pauvreté chez les enfants est encore plus élevé : c'est un enfant sur quatre qui vit dans la pauvreté.

À nos yeux, le manque d'accès à un logement permanent et abordable représente un facteur qui, souvent, aboutit au placement des enfants auprès de la Société d'aide à l'enfance ou qui retarde leur retour à la maison. Leurs propres statistiques le font voir : cela coûte environ 18 millions de dollars par année à l'organisme.

Dans notre étude, intitulée *Building Community Architecture for Early Childhood*, nous faisons le lien entre les mauvais traitements et les facteurs qui empêchent les femmes de fuir un conjoint violent. Dans cette étude, nous faisons valoir que l'accès à des services de garde de première qualité qui soient abordables donnera aux femmes qui envisagent de quitter un conjoint violent un plus grand nombre d'options. Cela leur permet d'accroître leur capacité de s'établir et de devenir autonomes, en dehors d'un ménage violent, par la possibilité de gagner un revenu conséquent.

Le Canada se situe dans les derniers rangs des pays membres de l'OCDE pour les dépenses consacrées à la garde des enfants en tant que pourcentage du PIB. En ce moment, le nombre de places dans les garderies réglementées répond aux besoins de moins de 16 p. 100 des enfants canadiens, et, avec l'annulation de l'entente fédérale sur la garde des enfants, nous constatons que les perspectives d'amélioration demeurent minces.

L'introduction en 2006 d'une prestation fédérale universelle pour la garde des enfants, visant à remettre à toutes les familles 100 \$ par mois par enfant de moins de six ans, a nui à l'offre des services de garde au pays. S'il est louable d'essayer de donner aux parents des choix qui, en la matière, répondent à leurs besoins

needs is a laudable idea, in practice, it has resulted in a nationwide shortage of licensed and affordable quality child care, with almost the total collapse of government-funded child care provisions in rural and remote communities. In cancelling this child care agreement with the provinces, the federal government took \$3.6 billion away from Canadian communities.¹ This funding was clearly earmarked to expand early learning and child care options for over 100,000 families. It was also earmarked to access low-income and rural families and children with special needs. It was earmarked to enhance intervention services for children at risk. Many of these children from an Ontario perspective, particularly in the GTA have been identified in the 13 high priority areas by both the city and by the United Way. Aboriginal children were the hardest hit.

It is our position that universal quality affordable child care in a non-profit regulated setting is every child's right. The enshrinement of this right in legislation will give every child, regardless of means, geographic location and background can access to the fundamental building blocks that are provided in an early childhood learning care system. We recognize a publicly funded universal child care program as an entitlement of all Canadian children. We cannot over-emphasize the importance of the interconnectedness between Canada's legislation on children's rights and women's rights.

We urge the government to take a holistic view on the complexities of these issues and to see the linkage between violence against women and children, poverty, affordable housing and universal child care. Recognizing this correlation, we recommend that the federal, provincial and territorial governments take immediate steps to increase services and protection for women and children escaping violence and offer them reintegration programs following their shelter stays. We recommend that they develop a permanent and affordable housing strategy for women and children and establish a sustainable government funded universal child care system.

In the committee's suggestions for reforms, it recommends that the federal government develop a more effective means of incorporating and implementing services and funding for programs that affect children and children's rights. It also recommends that the federal government work with non-governmental organizations to develop these mechanisms, and the funding necessary to foster an effective and functional cohesive voluntary sector for the protection of children's rights. We would like to be part of that development.

particuliers, dans les faits, cela s'est traduit par une pénurie nationale de services de garde homologués, abordables et de bonne qualité — avec l'effondrement quasi total des places subventionnées dans les localités rurales et éloignées. En annulant l'entente conclue à cet égard avec les provinces, le gouvernement fédéral a pris 3,6 milliards de dollars aux collectivités canadiennes. Or, les fonds en question étaient clairement destinés à élargir les options de plus de 100 000 familles pour ce qui touche l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Ils étaient destinés à des familles à faible revenu, des familles en milieu rural et des familles avec enfants ayant des besoins spéciaux. Ils devaient servir à améliorer les services d'intervention auprès des enfants à risque. Du point de vue de l'Ontario, et particulièrement du Grand Toronto, bon nombre de ces enfants relèvent des 13 grands secteurs où il faut agir selon la ville et Centraide. Les enfants autochtones ont été le plus durement touchés.

Nous sommes d'avis que chaque enfant a droit à des services de garde universelle qui sont abordables et de bonne qualité dans un contexte réglementé et sans but lucratif. L'inscription de ce droit dans une loi donnera à chaque enfant, indépendamment des moyens de ses parents, du lieu qu'il habite et de ses origines, l'accès aux éléments constitutifs fondamentaux du système d'apprentissage des jeunes enfants. Nous reconnaissons qu'un programme universel de prestations pour la garde des enfants constitué à même les deniers publics représente un droit pour tous les enfants du Canada. Nous ne saurions trop insister sur l'importance que prennent les liens entre, d'une part, les lois du Canada, et d'autre part, les droits des enfants et les droits des femmes.

Nous incitons vivement le gouvernement à adopter un point de vue holistique face aux aspects complexes des enjeux et à voir le lien existant entre la violence faite aux femmes et aux enfants, la pauvreté, l'accès aux logements abordables et l'universalité de la garde des enfants. Cette corrélation étant admise, nous recommandons aux autorités fédérales, provinciales et territoriales d'agir immédiatement pour accroître les services et les mesures de protection à l'intention des femmes et des enfants qui fuient la violence, dont des programmes de réintégration s'appliquant à la suite d'un séjour en refuge. Nous recommandons l'établissement d'une stratégie d'accès aux logements permanents et abordables pour les femmes et les enfants, et la création d'un système universel et durable de prestations pour la garde des enfants à même le Trésor.

Dans ses propositions de réforme, le comité recommande au gouvernement fédéral de se donner des moyens plus efficaces d'intégrer et de mettre en œuvre les services et le financement des programmes ayant eu une incidence sur les enfants et les droits des enfants. Il recommande également au gouvernement fédéral de collaborer avec des organisations non gouvernementales à la mise au point des mécanismes à cet égard, sans compter le financement nécessaire pour favoriser l'éclosion d'un secteur bénévole qui soit efficace, fonctionnel et cohérent pour la protection des droits des enfants. Nous aimerions faire partie de ce mouvement.

YWCA is the largest national provider of health for women and girls and we are the second largest provider of child care. This means that we offer regulated services to over 10,000 children annually in 4,550 licensed child care spaces, and that translates into some 1.5 million hours of care every year.

That is supplemented by our camps and our after school programs, which host more than 20,000 children annually. We offer support to families through parenting programs, education, and support services on the ground. We would be happy to work with the federal government on developing the policies, procedures and best practises necessary to implement this vision. Thank you.

Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto: Honourable senators, thank you very much for inviting me here today. In following this, I am thinking about what I do not need to say.

I am a policy researcher and I have been working at the University of Toronto on early learning and child care for 30 years. My presentation is based on two pieces of work. You have before you a chapter in a forthcoming book and a summary of some work that the OECD has been doing.

I began writing this paper in 1990, before Senator Pearson became a senator and when she was the President of the Canadian Council on Children and Youth. This was the last presidential consultation that was held and it was on just as the convention was being implemented.

I started with that because I presented the paper on child care at that meeting. My conclusion, in this paper, is that since 1990, we have not taken seriously the question of children's rights in early living and child care.

There is about the same level of participation, the same level of accessibility to regulated child care and other early childhood education programs such as kindergarten as there was when the convention was signed in 1990. Affordability is about the same. It remains an enormous problem for low-income single mothers, modest-income families and middle-income families. I think the thing that has really changed since then is that we have begun to think about early learning and child care as they do in other countries where it is a consolidated program, where it is early learning and child care. So that it is a program aimed at children.

This idea is very much embodied in the Convention on the Rights of the Child and I will discuss some of the articles that pertain to early learning and child care.

Le YWCA est le plus important fournisseur de soins de santé aux femmes et aux filles, et il vient au deuxième rang pour la garde des enfants. Cela veut dire que nous offrons des services réglementés à plus de 10 000 enfants tous les ans, ce qui représente 4 550 places de garde officielles et se traduit par quelque 1,5 million d'heures de garde tous les ans.

S'ajoutent à cela les camps pour les enfants et les programmes parascolaires que nous organisons, ce qui fait que nous accueillons plus de 20 000 enfants par année. Nous offrons notre appui aux familles par des programmes d'acquisition de compétences parentales, de l'éducation et des services de soutien sur le terrain. Nous serions heureux de collaborer avec le gouvernement fédéral à la mise au point des politiques, des procédures et des pratiques exemplaires nécessaires pour mettre en œuvre cette vision. Merci.

Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto : Mesdames et messieurs les sénateurs, merci beaucoup de m'avoir invitée aujourd'hui. Étant donné l'exposé qui vient d'être présenté, je réfléchis aux choses que je n'aurai pas à dire.

Je suis chercheuse en politiques gouvernementales et, depuis 30 ans, je travaille à la question de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants à l'Université de Toronto. Mon exposé repose sur deux travaux. Vous avez devant les yeux un chapitre qui s'insère dans un livre à paraître et un résumé de certains des travaux de l'OCDE.

J'ai commencé à rédiger ce document en 1990, avant que le sénateur Pearson n'accède au Sénat, à l'époque où elle était présidente du Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse. Il s'agit de la dernière consultation présidentielle qui ait été tenue, tout juste au moment de la mise en œuvre de la convention.

Si j'ai commencé par cela, c'est que j'ai présenté ma communication sur la garde des enfants à cette réunion-là. Dans la communication en question, ma conclusion est la suivante : depuis 1990, nous n'avons pas pris au sérieux la question des droits des enfants en ce qui concerne l'apprentissage et la garde.

Par rapport à 1990, époque où la convention a été signée, il y a aujourd'hui à peu près le même degré de participation, le même degré d'accessibilité aux places réglementées et autres programmes d'éducation de la jeune enfance. Du point de vue de l'accessibilité financière, c'est à peu près la même chose. Cela demeure un problème énorme pour les mères seules à faible revenu, les familles à revenu modeste et les familles à revenu moyen. À mon avis, ce qui a vraiment évolué depuis, c'est que nous avons commencé à réfléchir à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants comme on le fait dans d'autres pays, là où il y a un programme consolidé, là où l'apprentissage et la garde des jeunes enfants sont pris au sérieux. Il s'agit donc d'un programme destiné aux enfants.

L'idée en question est bien exprimée dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Je vais aborder certains des articles qui se rapportent à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants.

I will not bore you again with the OECD table that shows that Canada is the lowest spender in this group. I want to point out as part of the context that Canada is actually one of the lowest spenders on benefits and services for families and young children in the OECD. Another table shows that the only countries that are lower in this spending are Mexico, the United States and Korea. It is not that we are spending in areas other than child care, but that we are very poor spenders on families and children overall. I think that is important to note.

If you look at this document, you will see how we fare on things like maternity and parental leave. You will also see that we have one of the highest GDPs per capital in the OECD, so it is not that we are lacking in funds. There is a real contrast on how countries spend and how much wealth we have.

You might want to reflect on the history, as I do in this document, of the progression of the child care since 1990. I am sure you know it has been on and off the national agenda many times. There has been a similar situation at the provincial level, and this is a problem. The provinces, like the federal governments change policies as new leaderships begin their tenure. New leaders begin expansion, then another new government, as in the case of Ontario, cuts all of the funding, and all of the day care facilities are closed. A similar situation occurred in British Columbia in the last couple of years. We have had the same situation in Quebec.

I think what you can see that this yo-yo situation has become so unmanageable that we have not been able to get a handle on it. That is the reason that many of us who work in this area insist that there needs to be a national policy.

It is important to look at the convention in detail to see where we are not in compliance. Three articles are closely related to early learning and child care. The first important article is article 18, which specifically talks about child care. It identifies child care and assigns the responsibility for rendering appropriate assistance to parents and ensuring that children of working parents have the right to benefits.

It is important to note that it is the "states parties" that are responsible, not the parents, the provinces, the municipalities and not voluntary organizations. Canada is the state party.

Article 4 is one of the most important articles of the convention not only for child care but overall. It specifies how the national government, the state party, should fulfill its responsibility for ensuring that commitment to children's rights is met. It applies to all of the convention, it is the overarching convention, and it is the concept of first call. In ratifying the convention, Canada has signed on to a pledge that we will

Je ne vais pas vous ennuyer à nouveau en vous montrant le tableau de l'OCDE où on voit le Canada au dernier rang du groupe pour les dépenses. Pour donner un peu le contexte, je veux signaler que le Canada figure de fait parmi les pays membres de l'OCDE qui consacrent le moins d'argent aux prestations et services à l'intention des familles et des jeunes enfants. Il y a un autre tableau qui fait voir que les seuls pays qui dépensent moins que le Canada sont le Mexique, les États-Unis et la Corée. Ce n'est pas que nous consacrons des fonds à des domaines autres que celui de la garde des enfants. C'est plutôt que nous ne dépensons pas beaucoup, globalement, au profit des familles et des enfants. Je crois qu'il importe de le noter.

Si vous regardez le document, ici, vous verrez le rang du Canada pour les congés de maternité et les congés parentaux. Vous verrez aussi que notre PIB par habitant est parmi les plus élevés dans les pays membres de l'OCDE; ce ne sont donc pas les fonds qui manquent. C'est un véritable contraste : les dépenses des pays et la richesse qu'ils possèdent.

Comme je le fais dans le document, vous allez peut-être vouloir réfléchir à l'histoire du dossier, à la progression des services de garde d'enfants depuis 1990. Vous le savez sans doute, la question a maintes fois été inscrite à la liste des priorités nationales et retirée. Il y a eu une situation semblable dans les provinces, et cela pose un problème. À l'exemple du gouvernement fédéral, les provinces modifient leurs orientations avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement. Un nouveau chef peut donner de l'expansion au dossier, puis arrive un autre gouvernement, comme cela s'est fait en Ontario, qui élimine le financement, et tous les services de garde ferment leurs portes. C'est une situation semblable qui se produit depuis quelques années en Colombie-Britannique. Nous avons vécu la même situation au Québec.

Je crois que vous pourriez voir l'effet de yo-yo qui fait qu'il est devenu impossible de bien prendre en charge la question. C'est la raison pour laquelle bon nombre des personnes qui travaillent dans le domaine insistent pour qu'il y ait une politique nationale en la matière.

Il importe d'examiner attentivement la convention pour voir si nous nous y conformons bien. Trois articles se rapportent étroitement à la question de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants. Le premier article important à cet égard est l'article 18, qui traite particulièrement de la garde des enfants. L'article précise la notion et attribue la responsabilité d'accorder une aide appropriée aux parents et de s'assurer que les enfants de parents qui travaillent ont le droit aux prestations.

Il importe de remarquer que ce sont les « États parties » qui sont responsables et non pas les parents, les provinces, les municipalités; pas les organismes bénévoles. Le Canada est l'État partie.

L'article 4 est l'un des plus importants de la convention non seulement du point de vue de la garde des enfants, mais globalement. Il précise en quoi le gouvernement national, l'État partie, doit s'acquitter de sa responsabilité, qui consiste à s'engager à respecter les droits de l'enfant. Cela s'applique à l'ensemble de la convention, c'est la notion prédominante, c'est le concept de priorité des enfants. En ratifiant la convention, le

harmonize national law with the convention's principles. Our signature means we expect to assume responsibility for institutionalizing appropriate legislative and administrative mechanisms to ensure compliance.

That is a fairly serious pledge. Drawing your attention to the cancellation of the child care program, I am sure that was not considered when the cancellation was effected. We do not comply with article 18.

Article 4 of the Convention of the Rights of the Child deals with the facilities that are available for children. I would really like to raise the question of the quality the child care that we have in Canada. It is underfunded, underfinanced, and the people who are working in it, who are all women, are extremely poorly paid. I think article 3 speaks to that. The facilities that are available for children are not adequate; they are not in the best interests of the child.

I would say there are about five other articles of the convention that are specifically relevant to early learning and child care. One article refers to the rights of a mentally or physically disabled child, which discusses the concept of inclusion of early learning in child care. Article 24, covers the right to access to healthcare and prevention and includes the concept of early learning and child care and the social determinates of health. Article 27 covers the right to an adequate standard of living. Of course, this has to do with mothers in the labour force and the ability of the families to learn a living. Article 28 states the right to education. On this article, I would like to point out that the United Nations also has education for all, which is specifically about education and carries on the work of the convention. This United Nations agreement actually establishes early childhood education as the first tier of education. The last global monitoring report, which is this fall, shows that Canada was not even on the horizon in terms of education for all.

To conclude, we have never had a sustained, consistent approach to the public policy needed to establish an early learning and child care system that would even aspire to comply with this convention.

Neither the provinces and territories, nor the federal government, the state party, have actually lived up to Canada's commitment. Just in writing this chapter for a book, I was asked to answer the question with regard to early learning and child care since the convention was ratified: What do developments in Canada reveal about the level of government commitment to the rights of the child?

The editors of the book, Brian Howe and Katherine Covell, who are experts on children's rights, have a really great kind of scheme of four levels of commitment to compliance with the convention. Using this scheme, I actually concluded that in early learning and child care we fall between level 1, which is merely symbolic, and level 2, which comes in spurts of un-sustained

Canada s'est engagé à harmoniser ses lois nationales avec les principes de la convention. Par notre signature, nous disons que nous assumons la responsabilité de mettre en place officiellement les mécanismes législatifs et administratifs voulus pour assurer la conformité avec la convention.

C'est un engagement relativement sérieux. Pour rappeler à votre attention l'annulation du programme de garde des enfants, je dirai que cela n'a pas été pris en considération au moment où la décision d'annuler a été prise. Nous ne nous conformons pas à l'article 18.

L'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant porte sur les mesures touchant les enfants. Je tiens à soulever la question de l'égalité en matière de garde d'enfants au Canada. Le dossier est sous-financé, et les gens qui y travaillent, ce sont toutes des femmes, sont extrêmement mal payés. Je crois que l'article 3 traite de la question. Les établissements conçus pour les enfants ne sont pas adéquats; ils ne correspondent pas à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Je dirais qu'il y a environ cinq autres articles de la convention qui se rapportent particulièrement à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants. Il y a un article qui parle des droits des enfants mentalement ou physiquement handicapés, où il est question de l'apprentissage des jeunes enfants. L'article 24 traite du droit d'accès aux soins de santé et aux services de prévention, et comporte la notion d'apprentissage et de garde des jeunes enfants ainsi que des déterminants sociaux de la santé. L'article 27 affirme le droit à un niveau de vie suffisant. Bien entendu, il est question du cas des mères qui travaillent et de la capacité des familles de gagner leur vie. L'article 28 parle du droit à l'éducation. À ce sujet, je tiens à faire remarquer que les Nations Unies préconisent l'instruction pour tous, ce qui se situe dans le prolongement de la convention. L'accord des Nations Unies établit que l'instruction des jeunes enfants constitue le premier stade de l'éducation. Le plus récent rapport mondial de suivi, publié à l'automne, montre que le Canada n'est même pas près de s'acquitter de ses obligations du point de vue de l'éducation.

Pour conclure, nous n'avons jamais situé les orientations gouvernementales dans une approche durable et cohérente pour établir un système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui permettrait même de respecter la convention.

Ni les provinces ni les territoires, ni encore le gouvernement fédéral, l'État partie, n'a véritablement respecté l'engagement du Canada. Au moment de rédiger le chapitre du livre dont j'ai parlé, j'ai été appelé à faire le point sur la question de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants depuis la ratification de la convention : que dit l'évolution des choses au Canada à propos du degré d'engagement des autorités en ce qui concerne les droits de l'enfant?

Les directeurs de la publication, Brian Howe et Katherine Covell, spécialistes des droits de l'enfant, appliquent une formule extraordinaire pour jauger la conformité avec la convention, suivant quatre degrés d'engagement. En appliquant cette formule, j'en suis venu à la conclusion que, du point de vue de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants, notre résultat

action. If any of the progress that has occurred has been motivated by consideration of the convention, it is not apparent. It does not come up. We do not hear about it at all.

I conclude that the issue of early learning and child care as a children's right has not been addressed seriously and that the convention has played a small role, if any, in government's consideration of this area.

Sudabeh Mashkuri, Vice-President of the Board, METRAC, (Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children): For those of you who do not know about METRAC, Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children is a not-for-profit community based organization dedicated to rights of all women and children to live their lives free of violence and the threat of violence.

METRAC's programs seek to prevent all violence against women. METRAC operates three programs, community outreach and education, community safety and community justice. We have a brief that discusses in more detail some of METRAC's important work.

I have been listening to the other speakers and I will not repeat what they have said. I will focus my attention and highlight four areas where Canada has fallen short of implementing the Convention on the Rights of the Child.

We discuss four areas in our brief. We first discuss violence and the impact of intimate violence on children and the resulting violence against children. We discuss child poverty, which the last speakers spoke of quite eloquently. We discuss treatment and protection of children in the context of immigration and refugee law, and the gendered nature of violence and its impact on the lives of girls.

When issues of violence against children come up, there is not much of a gender-based analysis at that time. Children are all lumped together. We believe that violence affects boys and girls differently.

In the first part of our presentation, we discuss violence and the impact of family violence on children and the resulting violence against children. We have put forward some statistics about violence against children. These statistics highlight that girls generally experience higher rates of family violence than boys do, girls were four times more likely to be sexually mistreated, and that girls are the victims in eight out of 10 family-related sexual assaults committed against youth and children.

We also highlight some of the new laws in Ontario that take into account violence against children with regards to family law. In Ontario, an amendment to the Children's Law Reform Act

se situe quelque part entre le niveau 1, qui est purement symbolique, et le niveau 2, qui évoque des mesures sporadiques. Si les progrès réalisés sont motivés de quelque façon par la convention, cela n'a rien d'évident. La question ne se présente pas. Nous n'en entendons jamais parler.

Je conclus que la question de l'apprentissage et de la garde des enfants en tant que droit de l'enfant n'a jamais été prise au sérieux et que la convention occupe une place peu importante, si tant est qu'elle en occupe une, dans le plan d'action du gouvernement à cet égard.

Sudabeh Mashkuri, vice-présidente du conseil d'administration, METRAC, (Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children) : Pour ceux parmi vous qui ne connaissez pas le METRAC, le Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children est un organisme communautaire sans but lucratif qui se consacre aux droits, pour toutes les femmes et tous les enfants, de vivre sans violence et sans la menace de la violence.

Les programmes du METRAC visent à empêcher toute violence faite aux femmes. Ils sont au nombre de trois : éducation et extension communautaires, sécurité communautaire et justice communautaire. Nous vous avons remis un mémoire qui traite plus à fond de certains des travaux importants du METRAC.

J'ai écouté les autres auteurs d'exposés; je ne vais pas répéter ce qu'ils ont dit. Je vais insister sur quatre points où le Canada n'a pas réussi à mettre en œuvre la Convention relative aux droits de l'enfant.

Nous exposons quatre points dans notre mémoire. Premièrement, nous traitons de la violence et des conséquences pour les enfants de la violence dans les relations intimes et de la violence faite aux enfants qui en résulte. Nous traitons de la pauvreté chez les enfants, ce dont les derniers témoins ont parlé avec éloquence. Nous abordons la question du traitement des enfants et de leur protection dans le contexte du droit de l'immigration et des réfugiés, et de la nature violente des hommes et de son impact sur la vie des filles.

Lorsqu'il est question de la violence faite aux enfants, les analyses faites d'après le sexe sont rares. Les enfants sont tous mis dans le même sac. Nous croyons que la violence a un effet différent sur les garçons et sur les filles.

Dans la première partie de notre mémoire, nous traitons de la violence et des conséquences pour les enfants de la violence au sein de la famille et de la violence envers les enfants qui en résulte. Nous avons établi des statistiques concernant la violence faite aux enfants. Celles-ci font voir que, de manière générale, la violence au sein de la famille touche les filles davantage que les garçons : les probabilités sont quatre fois plus grandes qu'elles fassent l'objet de mauvais traitements sexuels. De plus, dans huit cas sur dix, ce sont des enfants et des adolescents qui sont les victimes d'agressions sexuelles au sein de la famille.

Par ailleurs, nous traitons de certaines des lois que l'Ontario vient d'adopter pour tenir compte de la violence faite aux enfants dans le contexte du droit de la famille. En Ontario, conformément

requires family courts to consider family violence that may have occurred at any point during an intimate relationship and that was directed toward the spouse or any other member of the household. This bears on the ability of a person to act as a parent when making an application for custody or access. Women's groups have been working towards this amendment for many years.

Furthermore, in September 2006, Bill 89, known as "Kevin and Jared's Law," was passed by Ontario legislature. The legislation has not been given Royal Assent. This bill amends the Ontario Child and Family Services Act to include mandatory supervised access to any parent who is convicted of child or domestic abuse within the family home. This is in response to two children that were killed while they were visiting with their fathers, fathers who had been previously convicted of abusing their partners.

These new laws must be implemented and taken into account, to bring Canada on line with the Convention on the Rights of the Child. Our provinces must comply with the convention.

I will not go over the child poverty section of our paper but I would like to highlight the Campaign 2000 report card that we have seen here today. There are close to 1.2 million Canadian children, one child out of six, living in poverty. I point out that First Nation children are impacted even more by extreme poverty.

Included in our submission are the statistics on social assistance in Ontario. The numbers include the figures compiled through to November 2006 and show that a single parent with one child receives \$470 per month for basic needs, and a maximum shelter allowance of \$538. One thousand dollars per month is far below the poverty level especially here in Toronto. We do not have a consistent national strategy or plan to combat child poverty.

METRAC regrets that the principles of non-discrimination, of the best interests of the child and of the respect for the views of the child, have not always been given adequate weight by administrative bodies dealing with the situation of refugee or immigrant children.

I am a lawyer and I deal with women and children who are immigrants and refugees. I have found that family reunification for many children who have either left their parents back home and have come alone, or for those whose parents who are here and their children are back home, is too lengthy. Our immigration policy does not make reunification an easy process. Another example is the lack of rights of convention refugee children to include their parents overseas in their permanent resident applications. A person must be over the age of 19 years before including family members on the application.

à une modification apportée à la Loi portant réforme du droit de l'enfance, les tribunaux de la famille doivent prendre en considération les cas de violence au sein de la famille qui peuvent s'être produits à tout moment durant une relation intime et dont la cible peut être le conjoint ou tout autre membre du ménage. Cela a des conséquences du point de vue de l'aptitude parentale, pour la personne qui demande la garde d'un enfant ou un droit de visite. Les groupes de femmes font valoir la nécessité d'une telle modification depuis de nombreuses années.

En outre, en septembre 2006, le projet de loi 89 — la « loi de Kevin et de Jared » — a été adoptée à l'assemblée législative de l'Ontario. Cette loi n'a pas reçu la sanction royale. Il s'agit d'une modification de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille de l'Ontario qui impose le droit de visite avec surveillance aux parents ayant été condamnés pour un acte de violence envers son conjoint ou son enfant. C'était en réaction à une affaire où deux enfants sont morts aux mains de leur père, chacun des deux parents en question ayant été auparavant condamné pour violence envers son conjoint.

Il faut mettre en œuvre ces nouvelles lois et les prendre en considération, pour que le Canada respecte la Convention relative aux droits de l'enfant. Nos provinces doivent aussi se conformer à la convention.

Je ne vais pas passer en revue la partie de notre mémoire qui porte sur la pauvreté chez les enfants, mais je vais insister sur le bulletin de Campagne 2000 dont il a été question ici aujourd'hui. Près de 1,2 million d'enfants du Canada, soit un enfant sur six, vivent dans la pauvreté. Je souligne en passant que les enfants des Premières nations sont davantage touchés par l'extrême pauvreté.

Notre mémoire comporte des statistiques sur l'aide sociale en Ontario. Vous y trouverez notamment des données établies pour la période allant jusqu'à novembre 2006, selon lesquelles un parent seul ayant un enfant reçoit 470 \$ par mois pour ses besoins fondamentaux et une allocation maximale de 538 \$ pour l'hébergement. Mille dollars par mois : c'est nettement en deçà du seuil de la pauvreté, surtout ici à Toronto. Nous n'avons pas de stratégie ou de plan national cohérent pour lutter contre la pauvreté chez les enfants.

Le METRAC déplore le fait que les principes de la non-discrimination, de l'intérêt supérieur de l'enfant et du respect du point de vue de l'enfant n'ont pas toujours suffisamment compté au sein des organismes administratifs qui ont affaire aux enfants de réfugiés ou d'immigrants.

Je suis avocate. J'ai parfois affaire à des femmes et à des enfants immigrants ou réfugiés. J'ai souvent constaté que la réunion des familles prend trop de temps pour les nombreux enfants qui ont laissé leurs parents dans le pays d'origine et sont venus au Canada seuls ou pour les parents qui sont venus ici sans leurs enfants. Notre politique d'immigration ne facilite pas la réunion des familles. Autre exemple : les enfants de réfugiés au sens de la Convention n'ont pas le droit d'inclure dans leur demande de résidence permanente leurs parents qui habitent à l'étranger. Il faut avoir au moins 19 ans avant de pouvoir inclure un membre de sa famille dans une demande.

There are issues of deportation of Canadian-born children with their parents who do not have status. Although the Supreme Court of Canada we must consider the best interests of the child, the way that has been interpreted by immigration is that that is only one factor among many other factors when they are put forward in front of an immigration officer.

There is also the issue of detention of children in immigration holding cells. Although the Immigration and Refugee Protection Act states that children may be detained in immigration detention centres only as the last resort, there are cases of children being detained with their parents or alone. I have had many clients who have been detention with their children, newborn children as well as children under the age of 16 years.

Last, I think it is important to talk about the gendered nature of violence and its impact on the lives of girls. As you know, Canada was a signatory to the Beijing Declaration and Platform for Action in the 1990s. In examining Canada's implementation of the Convention on the Rights of the Child, you should also examine the lack of gender-based analysis as promised in the Beijing declaration.

Many of the programs and policies attempting to address the issues facing children collapse the needs of girls into the category of youth and children. For example, school-based violence prevention programs are becoming more generic. The recognition that much of the violence directed at girls and women is gender-based and the result of patriarchal powers, is now being eroded and substituted by growing emphasis on Safe School Acts and the bullying in the schoolyards and the whole girl gang violence, suggesting that girls are just as violent as boys. However, such a review seems to obscure not only the differences between girls, but also masks the reality that girls are the subject of sexual violence. It should be noted that girls who face barriers due to their race, sexual orientation, ability and class would face further obstacles than a girl child who is seen through the policies developed for children in the dominant society. We have gone through some examples of girl children who have disabilities, for example, or Aboriginal girl children and how violence affects them.

METRAC would like to say that in light of the information that we have put forward in our brief, there is a clear need for the federal, provincial and territorial governments to monitor compliance and work towards an alignment of Canada's international obligation with domestic legislation and policies to protect rights of children and girl children specifically.

Il y a le problème de l'expulsion du pays en ce qui concerne les enfants nés au Canada, mais dont les parents n'ont pas le statut d'immigrant. La Cour suprême du Canada a déterminé que nous devons veiller à l'intérêt supérieur de l'enfant, mais les autorités de l'immigration estiment que c'est là un seul parmi les nombreux facteurs dont tient compte l'agent d'immigration.

Il y a aussi la question de la détention provisoire des enfants dans les cellules des centres de détention provisoire de l'Immigration. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés précise que la détention des enfants dans les centres en question ne peut se faire qu'en dernier recours, mais il existe des cas où des enfants ont été détenus soit seuls, soit en compagnie de leurs parents. J'ai eu de nombreux clients qui ont été détenus avec leurs enfants, parfois un enfant nouveau-né, et des enfants de moins de 16 ans.

En dernier lieu, je dirai qu'il importe, à mon avis, de parler du clivage homme-femme du point de vue de la violence et de l'effet de cette violence sur la vie des filles. Comme vous le savez, le Canada est signataire d'un document intitulé Déclaration et Programme d'action de Beijing, proposé durant les années 1990. Si vous examinez la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant au Canada, vous devriez examiner aussi le manque d'analyse selon le sexe qui faisait l'objet d'une promesse dans la déclaration de Beijing.

Dans de nombreux cas, les programmes et les politiques qui visent à régler les problèmes auxquels font face les enfants inscrivent dans les besoins généraux des enfants et des adolescents les besoins particuliers des filles. Par exemple, les programmes de prévention de la violence à l'école prennent un caractère de plus en plus générique. La reconnaissance du fait qu'une bonne part de la violence faite aux filles et aux femmes est le fait de garçons et d'hommes, et le résultat de pouvoirs patriarcaux, cède de plus en plus le pas à une conception qui mise sur les lois concernant la sécurité dans les écoles et a pour centre d'intérêt l'intimidation dans les cours d'école et tout le phénomène de la violence des gangs de filles, ce qui donne à entendre que les filles sont tout aussi violentes que les garçons. Cependant, cela semble occulter non seulement les différences entre les filles, mais aussi la réalité que les filles sont l'objet de violence sexuelle. Il faut noter que les filles qui font face à des obstacles attribuables à leur race, à l'orientation sexuelle, à leur aptitude et à leur classe sociale affronteraient plus d'obstacles qu'une fillette dont la situation est envisagée dans le cadre de politiques conçues pour les enfants dans la société dominante. Nous avons vu des exemples de filles ayant un handicap, par exemple, et de filles autochtones ainsi que de la manière dont la violence se répercute sur elles.

Le METRAC tient à dire que, à la lumière des informations qui figurent dans notre mémoire, il ne fait pas de doute que les autorités fédérales, provinciales et territoriales doivent surveiller la conformité avec la convention et travailler à faire concorder les obligations internationales du Canada et ses politiques et lois intérieures afin de protéger les droits des enfants et, en particulier, des filles.

Senator Nancy Ruth: I have a number of questions, most of them for the YWCA. How many billions of dollars would a publicly funded universal child care program cost? You said the YWCA was the second largest provider of child care, and you provide 10,000 spaces, which is like nothing given the population of kids. But who is the largest provider?

Ms. Rusch-Drutz: That other organization with an M, the YMCA.

Senator Nancy Ruth: You talked about the collapse of child care in rural communities because of funding cuts. My understanding is the cuts have not happened yet; they are about to happen. Please help me to understand why you made those statements.

For the people from METRAC, I loved your presentation. I want to know what part race plays in family violence. I do not know how to ask the question, but does one put a racial lens on that issue?

Ms. Mashkuri: As far as violence within family and whether race plays a part, I think violence happens within all families, no matter your race or culture or where you are from.

Senator Nancy Ruth: It sure happened in mine.

Ms. Mashkuri: I think the impact on those people who are involved in family violence and race is an issue is within the systems, and specifically within the criminal justice system or the family law system, the immigration system.

I will give you an example. If you are a person who is from a racialized community and you are being abused in your family and you do not have status in Canada, you do not have the same rights. You cannot call the police because the police can report you to Immigration Canada. Your rights are being eroded in that way, and that is through the lens of race and ethnicity. The issue is that there is racism in the system as far as family law issues go as well.

I know YWCA and METRAC have worked together on arbitration coalition and looked at it through the lens of anti-racism, anti-oppression work. I think there is an effect, but in the way that violence is handled within the criminal and family justice system as well as the immigration system.

Ms. Rusch-Drutz: We have certainly seen that in relation to women and children coming to our shelter system. Many women, particularly immigrant women come, and many women who do not necessarily have full access to the language are told by their abusive partners if they actually seek help and try to access shelter or any form of service provision for them, that they will be sent back.

Le sénateur Nancy Ruth : J'ai quelques questions à poser, la plupart au YWCA. Combien de milliards de dollars faudrait-il pour mettre sur pied un programme universel de garde d'enfants financé à même les deniers publics? Vous avez dit que le YWCA venait au deuxième rang parmi les services d'aide à l'enfance et que vous comptez à cet égard 10 000 places, ce qui n'est rien par rapport à la population des enfants. Qui vient au premier rang?

Mme Rusch-Drutz : L'autre organisme, celui dont le sigle s'écrit avec « M » : le YMCA.

Le sénateur Nancy Ruth : Vous avez parlé de l'effondrement des services de garde dans les localités rurales, attribuable à la réduction du financement. Je crois savoir que les réductions en question n'ont pas encore été apportées; elles sont sur le point de s'appliquer. Voulez-vous m'éclairer et me dire pourquoi vous avez fait ces remarques?

Aux gens du METRAC, je dois dire que j'ai adoré votre exposé. J'aimerais savoir quel est le rôle de la race dans la violence au sein des familles. Je ne sais pas comment poser la question... peut-on situer cette question dans une optique raciale?

Mme Mashkuri : Pour ce qui est de la violence dans les familles et de l'idée que la race puisse jouer un rôle, je dirais que, à mon avis, il y a de la violence dans toutes les familles, quelle que soit la race ou la culture ou l'origine.

Le sénateur Nancy Ruth : C'est certainement arrivé dans ma famille à moi.

Mme Mashkuri : Je crois que l'impact sur les personnes qui vivent avec cette violence au sein des familles et la question de la race se situent dans les systèmes, plus particulièrement dans le système de justice pénale ou dans le système de droit de la famille, le système d'immigration.

Je vais vous donner un exemple. Si vous habitez un quartier ethnique et que vous êtes victime de violence au sein de votre famille sans avoir de qualité juridique au Canada, vous n'avez pas les mêmes droits que d'autres personnes. Vous ne pouvez appeler la police, car celle-ci signalerait votre situation à Immigration Canada. Il y a donc cette érosion de vos droits, qui se situe dans l'optique de la race et de l'ethnie. Ce qu'il faut savoir, c'est s'il y a du racisme dans le système en ce qui concerne les questions relatives au droit de la famille.

Je sais que le YWCA et le METRAC ont travaillé ensemble à la coalition contre l'arbitrage confessionnel et ont situé la question dans l'optique de la lutte au racisme, de la lutte à l'oppression. Je crois qu'il y a bien un effet dont il faudrait tenir compte, mais cela touche la façon dont la violence est traitée dans le système de justice pénale et familiale ainsi que dans le système d'immigration.

Mme Rusch-Drutz : Nous avons certainement pu le constater en ce qui touche les femmes et les enfants qui arrivent dans notre système de refuges. Elles sont nombreuses, et particulièrement les immigrantes, à ne pas maîtriser la langue et à se faire dire par le partenaire violent que, si elles cherchent à obtenir de l'aide, à aller dans un refuge ou à recourir à un service quelconque, elles seront expulsées du pays.

Without actual access to information, they are terrified and they refuse to come. There is a gap in terms of what is available to them because they do not actually know.

The Chairman: That is where I want to intervene. Anyone on Canadian soil can call the police, and a crime is a crime.

Ms. Rusch-Drutz: Yes, but it is a question of knowing your rights.

The Chairman: I think you left the impression that they are prohibited from calling. The point is that they would not call because of the fear of the immigration system sending them back to their country of origin.

Ms. Mashkuri: Yes, you are quite right that no person is prohibited; everybody has the same right. It is a question of how those rights are implemented.

The Chairman: Exactly.

Ms. Mashkuri: I have had clients who called the police and they have been put in detention because they do not have immigration status. The issue is whether their rights are being implemented across the board.

Ms. Friendly: The cost of a universal national early learning and child care system for children zero to six is in the neighbourhood of \$10 billion or \$11 billion a year. That is the estimated cost of a full system, which would have to be ramped up over some period of years. That program would contain some general assumptions that include the fact that most parents would take maternity and parental leave for a year. It would be based on mother's participation as it is now, but it also would assume that all children should have access to an early learning and child care program by the time they are two and a half or three years of age, as they do in most other countries. This is something that is common place in Western Europe, no matter what the mother is doing. It is early learning and child care. It also would take into account that there would be a parent fee that would be on a geared to income basis that would total 20 per cent of the total budget. In Sweden the calculation for the parent fee part is around 18 per cent at this point, so it would not be the same — it would not necessarily be a Quebec style system where every parent pays the same low price. You could do this in different ways.

Is that a full enough answer? The cost would be in that realm. The European Union child care network recommended that countries spend at least 1 per cent of GDP on children in that age group. A number of the countries in Europe spend double that amount. You could talk about the financing of early learning and child care until the cows come home, but that is the best I can answer it, if that helps.

Comme elles n'ont pas accès à l'information réelle, elles sont terrifiées et refusent de venir nous voir. Il y a cette lacune : elles ne connaissent pas les services qui leur sont offerts.

La présidente : C'est sur ce point que je souhaite intervenir. Quiconque se trouve en sol canadien peut appeler la police. Un crime demeure un crime.

Mme Rusch-Drutz : Oui, mais il faut connaître ses droits.

La présidente : Je crois que vous avez donné l'impression qu'elles n'ont pas le droit d'appeler. L'idée, c'est qu'elles n'appelleraient pas parce qu'elles craignent l'éventualité que le système d'immigration les renvoie dans leur pays d'origine.

Mme Mashkuri : Oui, vous avez tout à fait raison de dire qu'il n'est jamais interdit à quelqu'un d'appeler. Tout le monde a le même droit. C'est une question de savoir comment les droits en question sont mis en œuvre.

La présidente : Parfaitement.

Mme Mashkuri : J'ai eu affaire à des clientes qui ont appelé la police et qui se sont retrouvées en centre de détention parce qu'elles n'avaient pas la qualité d'immigrante. Il s'agit de savoir si leurs droits sont appliqués sur toute la ligne.

Mme Friendly : Le prix d'un système national universel d'apprentissage et de garde pour les enfants de zéro à six ans est de l'ordre de 10 ou 11 milliards de dollars par année. C'est le coût estimatif d'un système qui se veut complet, qu'il faudrait établir progressivement sur plusieurs années. Le programme en question reposerait sur des hypothèses générales, dont celle qui consiste à dire que la plupart des parents prendraient un congé de maternité ou un congé parental pendant un an. Il serait centré sur la participation de la mère comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais on présumerait, en même temps, que tous les enfants doivent avoir accès à un programme de garde et d'éducation à la petite enfance dès l'âge de deux ans et demi ou trois ans, comme cela se fait dans la plupart des autres pays. C'est un programme qui est monnaie courante en Europe de l'Ouest, quelle que soit l'occupation de la mère. Il s'agit d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. De même, les parents seraient appelés à verser des droits en fonction de leur revenu. Cela représenterait au total 20 p. 100 du budget. En Suède, le calcul de la part des parents avoisine les 18 p. 100 en ce moment, de sorte que ce ne serait pas la même chose... ce ne serait pas forcément un système de style québécois où tous les parents paient un prix uniforme et modique. Cela pourrait se faire de différentes façons.

Est-ce que la réponse est suffisamment complète? Le coût serait de cet ordre-là. Le réseau des services de garde à l'enfance de l'Union européenne a recommandé aux pays de consacrer au moins un pour cent de leur PIB aux enfants de ce groupe d'âge. Un certain nombre de pays en Europe y consacrent le double. On peut parler *ad vitam aeternam* du financement de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants, mais voilà la meilleure réponse que je peux vous donner, si ça peut vous être utile.

Senator Poy: I want to thank you all for your presentations. I have a number of questions and I will follow up with Senator Nancy Ruth regarding the percentage of what the government puts into early learning and child care.

Canada is one of the lowest, as it has been mentioned a number of times contributes 0.25; am I correct?

Ms. Friendly: Yes.

Senator Poy: Is that federal funding?

Ms. Friendly: No, it is actually all funding, all public funding. It includes funding for kindergarten, which is all provincial.

Senator Poy: You mentioned during your presentation that this should be a federal responsibility because it would work a lot better. Since children are children, they are Canadians, and it should be taken care of by the federal government. Can you think of how the federal government can negotiate with the provinces to take that out of the provincial hands?

Ms. Friendly: I just wrote a chapter on federalism and child care. It is clearly a provincial responsibility. That does not mean that the federal government should not have a leadership and a policy-setting role like it has with healthcare.

If you contrast health and education, they are different, but of course, public education is really different because it began developing in the 19th century. The only way to develop any kind of a not identical, but similar or at least comparable agreement, is if you look at the Social Union Framework Agreement of 1867. In that agreement there is a commitment to have comparable, reasonably comparable services for Canadians wherever they live.

If that is true, the federal government has to take a role, and that used to be through the federal spending power. I think it probably still will have to be through the federal spending power. I think Mr. Martin and Mr. Dryden were trying to use the federal spending power in this modern era to move the provinces in the direction of getting into it.

That would be my best answer. This is clearly provincial.

Senator Poy: The moment the money goes to the provinces, the province can control how it spends the money; it does not necessarily all have to go towards child care and early learning; am I correct?

Ms. Friendly: Well, it does not have to, but that is the bargain that they make. It is on good faith, but federalism works only if there is mutual good faith.

Le sénateur Poy : Je tiens à vous remercier tous de l'exposé que vous avez présenté. J'ai plusieurs questions à poser. Je vais d'abord donner suite à la question du sénateur Nancy Ruth concernant le pourcentage de fonds que le gouvernement consacre à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants.

Le Canada présente un des taux les moins élevés, taux qui a été chiffré plusieurs fois à 0,25 p. 100. C'est bien cela?

Mme Friendly : Oui.

Le sénateur Poy : Faites-vous allusion aux fonds fédéraux?

Mme Friendly : Non, de fait, c'est l'ensemble des fonds, tous les fonds publics. Cela englobe le financement des maternelles, qui sont entièrement de responsabilité provinciale.

Le sénateur Poy : Vous avez mentionné, durant votre exposé, que ce devrait être une responsabilité fédérale, car les choses fonctionneraient beaucoup mieux à ce moment-là. Comme les enfants sont des enfants, ils sont canadiens, et la responsabilité d'en prendre soin devrait être celle du gouvernement fédéral. Pouvez-vous penser à la façon dont le gouvernement fédéral s'y prendrait pour négocier avec les provinces en vue de leur prendre cette responsabilité?

Mme Friendly : Je viens d'écrire un chapitre de livre sur le fédéralisme et la garde des enfants. C'était indubitablement une responsabilité provinciale. Cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral ne devrait pas montrer la voie et établir des politiques comme il l'a fait dans le cas des soins de santé.

À comparer la santé et l'éducation, on constate qu'ils sont différents, mais, bien entendu, l'éducation publique est vraiment différente de ce qu'elle était au XIX^e siècle. La seule façon d'en arriver à une entente qui serait non pas identique, mais semblable ou tout au moins comparable, c'est de regarder l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1867. Dans cette entente, les parties s'engagent à offrir des services comparables aux Canadiens, où qu'ils se trouvent.

Si cela est vrai, le gouvernement fédéral doit décider de jouer un rôle à cet égard et le faire par l'entremise du pouvoir fédéral de dépenser. Je crois qu'il faudra encore passer par le pouvoir fédéral de dépenser. Je crois que M. Martin et M. Dryden ont essayé d'employer le pouvoir fédéral de dépenser, à l'époque moderne, pour convaincre les provinces de s'engager dans cette voie.

Voilà la meilleure réponse que je suis en mesure de donner. C'est clairement une responsabilité provinciale.

Le sénateur Poy : Dès que l'argent est remis à une province, celle-ci peut décider de la manière de s'en servir; toute la somme versée ne va pas forcément être consacrée à la garde et à l'apprentissage des jeunes enfants, c'est bien cela?

Mme Friendly : Eh bien, ce n'est pas obligatoire, mais c'est l'entente que les parties concluent. Cela repose sur une entente faite de bonne foi, mais le fédéralisme ne fonctionne que s'il y a une bonne foi réciproque entre les parties.

The federal government has tried monitoring. I think monitoring and data were supposed to become part of the picture. We do not have the child care and we do not have data. It is an agreement, a mutual agreement. That is the best you can do in a federation.

Ms. Rusch-Drutz: I think that there could be a greater agreement on part of the federal government. Comprehensive legislation on public policy with national standards for the ECLC would create standards from a federal perspective, and this would then address the lack of adequate sustainable government funding.

From the provincial basis, if we could look at the number of licensed spaces that are actually in place province-wide, we could look at compensation for professionals based on province income. We could look at standardized training for professionals based within the province or within the territory, depending on area.

I think that the ECLC pedagogy could be implemented based on the specific needs of its province and based on diversity within the province. From a provincial and territorial perspective, that lack of public knowledge about ECLC programs could be taken up in that regard.

From our perspective we see that it is a really a tripartite coming together with the provisions set out comprehensively at the federal level on legislation and comprehensive public policies.

Ms. Friendly: The best model for Canada to look at would be the European Union's model on early learning and child care.

If I were leading Canada on this issue, I would start by looking at the European Union especially France, Spain and Italy where they have many things in common. They have done a lot of work together concerning standards, et cetera.

It is different because it does not have a funding role in all that, but I think there would be many ways that if the will were there to move this forward, recognizing that it is within provincial jurisdiction. It would take money and many more policies.

Senator Poy: Ms. Mashkuri, you mentioned that some women are afraid, or children, if they are old enough, to report the abuse to the police because the lack of immigration status may make the police take them into custody.

If they have come into the country legally, why would they lack immigration status?

Ms. Mashkuri: You can come into the country legally as a visitor and if you do not renew it, or you could come here and ask for refugee status and if you have been denied, every time somebody asks for refugee status if you are denied you have a

Le gouvernement fédéral a essayé d'exercer une surveillance. Je crois que la surveillance et les données de suivi devaient faire partie du tableau envisagé. Or, il n'y a pas de garde d'enfants et il n'y a pas de données. C'est une entente, une entente fondée sur la réciprocité. C'est le mieux qu'on puisse faire dans une fédération.

Mme Rusch-Drutz : Je crois que le gouvernement fédéral pourrait jouer un plus grand rôle. Des mesures législatives complètes comportant une politique officielle avec des normes nationales régissant la garde et l'apprentissage des jeunes enfants auraient pour effet de créer des normes du point de vue fédéral, ce qui nous amènerait à l'absence de financement adéquat et durable de la part du gouvernement.

Du point de vue provincial, si nous regardons le nombre de places officielles prévu en garderie dans l'ensemble de la province, nous pouvons prévoir la rémunération des professionnels en fonction du revenu provincial. Nous pouvons envisager une formation uniformisée des professionnels de la province ou du territoire, selon le secteur où ils se trouvent.

Je crois qu'il serait possible d'adopter une pédagogie propre à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants en tenant compte des besoins précis de la province dont il est question et de la diversité des éléments qui s'y trouvent. D'un point de vue provincial et territorial, l'absence de connaissances publiques au sujet des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants pourrait figurer parmi les éléments invoqués.

Quant à nous, nous constatons qu'il s'agit vraiment pour les trois ordres de gouvernement de collaborer, en sachant que c'est le gouvernement fédéral qui établirait les dispositions générales au moyen de mesures législatives et de politiques officielles.

Mme Friendly : Pour le Canada, le meilleur modèle étudié serait celui de l'Union européenne sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.

Si j'étais responsable de la question au Canada, je regarderais d'abord l'expérience vécue au sein de l'Union européenne, surtout en France, en Espagne et en Italie, là où il y a bien des éléments en commun. Ces pays ont beaucoup travaillé ensemble pour ce qui est de l'établissement des normes, entre autres.

La situation est différente car l'Union n'a pas de rôle financier à cet égard, mais je crois qu'il existe de nombreuses façons de procéder, dans la mesure où il y a la volonté d'agir, en sachant en même temps que c'est du ressort provincial. Il faudrait de l'argent et un nombre nettement plus grand de politiques officielles.

Le sénateur Poy : Madame Mashkuri, vous avez affirmé que certaines femmes — ou certains enfants, s'ils sont assez vieux — ont peur de signaler les mauvais traitements à la police parce qu'ils n'ont pas la qualité d'immigrant et que, de ce fait, la police pourrait les détenir.

S'ils viennent au pays légalement, pourquoi n'auraient-ils pas la qualité d'immigrant?

Mme Mashkuri : On peut arriver au pays légalement, à titre de visiteur, en ne demandant pas ensuite de renouveler son permis de séjour, sinon on peut demander le statut de réfugié et se le voir refuser... chaque fois que quelqu'un demande le statut de réfugié

deportation order against you. There are many people who do not have status and who are living in the country without status and they are afraid to approach authorities when there are issues of violence.

Senator Poy: Are landed immigrants read their rights in their own languages? Are they informed of their rights when they immigrate to Canada? Do these women and children know that they can contact the police if they need help from family violence?

Ms. Mashkuri: When someone enters Canada as a landed immigrant, that person receives an information sheet. If the person, who can be a sponsored family member or an immigrant worker has issues about any laws or protection the information sheet will likely not cover those issues. The information is not necessarily in the immigrant's native language.

I believe we need to increase awareness that everyone is able to access his or her rights. For example, if a woman is sponsored by her spouse, she might think that she has to live in an abusive household. She might think that she cannot call the police because in doing that she will be sent home. We have to increase awareness.

There are many types of abusive relationships. Children can wait for 10 years or until they reach to the age of 25 for sponsorship, whichever comes first. That creates a situation of dependency. In some cases, the mentality alone keeps the person in an abusive family. Some people cannot make themselves go to the police for help.

Senator Munson: Senator Nancy Ruth asked about gender violence and analysis. You talked about monitoring and data. I am looking at some of the statistics here with girls, victims, eight out of 10 family-related sexual assaults. The figures are startling, disturbing. You talk about the girl child who continues to be a victim of trafficking and sexual exploitation.

I am just wondering that you said we have not taken the children's rights seriously at all, that we have not taken women's rights and rights of the girl seriously at all. I wonder whether we should have a chapter dealing specifically in highlighting women, girls, so people pay attention. It seems to be this all encompassing children, and I would like to back up Senator Nancy Ruth on this because it slips in and then it goes out and we do not seem to be paying full attention to young women.

Ms. Rusch-Drutz: One of the problems that we have noticed is that favour tends to fall depending which issues are hot in the public discourse; issues about violence against women and young girls has fallen off the public discourse. We see a great resurgence every year around December 6 and by December 7, everything is very quiet again. We would like that not to be the case.

et qu'il essuie un refus, il est visé par une mesure d'expulsion. Bien des gens n'ont pas la qualité d'immigrant, mais vivent au pays sans ce statut officiel, et ils ont peur d'aborder les autorités en cas de violence.

Le sénateur Poy : Les immigrants reçus se font-ils lire leurs droits dans leur propre langue? Sont-ils informés de leurs droits quand ils viennent au Canada? Les femmes et les enfants en question savent-ils qu'ils peuvent communiquer avec la police, en cas de besoin, s'ils sont victimes de violence au sein de la famille?

Mme Mashkuri : L'immigrant reçu se voit remettre une feuille d'information en arrivant au Canada. Or, si la personne en question — qui peut être parrainée par un membre de sa famille ou avoir la qualité d'immigrant travailleur — éprouve des problèmes liés à la loi ou à un besoin d'être protégée, la feuille d'information en question ne traitera probablement pas des points voulus. L'information ne se trouve pas forcément dans la langue de l'immigrant.

Je crois qu'il faut mieux sensibiliser chacun au fait qu'il a des droits. Par exemple, si une femme est parrainée par son conjoint, elle croit peut-être qu'elle est contrainte de vivre dans un ménage où elle fait l'objet de mauvais traitements. Elle croit peut-être qu'elle ne peut appeler la police, car cela voudrait dire qu'elle serait renvoyée dans son pays. Nous devons sensibiliser les gens.

Il existe de nombreuses formes de relations violentes. Les enfants peuvent attendre pendant 10 ans ou attendre le moment d'atteindre l'âge de 25 ans pour ce qui est du parrainage, suivant le moment qui vient en premier. Cela crée une situation de dépendance. Dans certains cas, sa seule mentalité fait qu'une personne demeurera dans une famille où il y a violence. Certaines personnes ne peuvent se résoudre à demander de l'aide à la police.

Le sénateur Munson : Le sénateur Nancy Ruth a posé des questions sur la violence qui s'exerce en fonction du sexe et l'analyse conséquente du phénomène. Vous avez parlé de surveillance et de données. J'ai devant les yeux certaines des statistiques : des filles, des victimes, huit agressions sexuelles sur dix au sein de la famille. Les statistiques sont très étonnantes, inquiétantes. Vous parlez de la fillette qui continue d'être victime de trafic d'humains et d'exploitation sexuelle.

Je me demande simplement... vous avez dit que nous ne prenons pas du tout au sérieux les droits des enfants, que nous n'avons pas pris au sérieux les droits des femmes ou encore les droits des filles. Je me demande s'il faudrait avoir un chapitre qui porte précisément sur le cas des femmes, des filles, pour que les gens le voient bien. Il est plutôt question d'enfants, globalement, et j'appuierais le sénateur Nancy Ruth sur ce point, car on en parle, puis on n'en parle plus, c'est réglé, et on ne semble pas vraiment prêter attention au cas des jeunes femmes.

Mme Rusch-Drutz : C'est un des problèmes : nous avons remarqué qu'une question en particulier peut attirer l'attention selon ce qui est privilégié à un moment donné dans le discours public; les questions entourant la violence faite aux femmes et aux jeunes filles n'ont plus la cote. Il y a toujours une pointe le 6 et le 7 décembre, chaque année, puis tout redevient tranquille. Nous voudrions que ce ne soit pas le cas.

Ms. Friendly: I think most people agree that to affect children we need to have an impact on mothers, on women. I think the UNICEF Innocente Research Centre in Florence produced one of their report cards is actually on gender issues. It is research on children, but it is about women. I think you are right; the two are quite intertwined.

Ms. Mashkuri: I think it is important when you look at rights of children to have a gender-based analysis within that as well.

Senator Nancy Ruth: Are you suggesting that it would be better to put a gender lens, race lens, income lens on the entire study? Do you think each lens should be a separate chapter.

Ms. Friendly: It is important to regard children as citizens, not just as creatures of their parents. I do not think anybody is suggesting that it is not important to see children as children. I think that is certainly, from the child care perspective it is certainly a women's issue, it is a feminist issue, but it is also really a children's rights issue. The Convention on the Rights of the Child is primarily about the rights of children, and I think that is very important.

Ms. Mashkuri: I think if you are looking at any kind of policy there should be a gender-based analysis overall. I do not think you can pigeonhole it into one chapter. Any other oppression, whether race, income, ability, or sexual orientation should be included.

Ms. Rusch-Drutz: I do not think it is possible to look at things through one lens or one filter. In fact, I think what we are talking about is points of intersection where various lenses will coincide and we see various points of connection.

The Chairman: As usual, we are running out of time. We often start the dialogue and we do not have a chance to continue. If there are further reflections, thoughts, materials that you would like to provide to the committee, please do so. We have heard your initial messages and we thank you for them. Thank you for attending today.

Senators, we are going to move immediately to the roundtable with youth. I would encourage you to stay unless it is absolutely necessary to do otherwise.

We have been studying the Convention on the Rights of the Child, and as you know, it is a rights based convention for young people. Although it talks about children under 18, I know sometimes when we say children to 16 years of age they get a little offended, but we say it as a legal definition, not a maturation definition, per se.

Mme Friendly : Je crois que la plupart des gens s'entendent sur un point : pour avoir un effet sur les enfants, il faut avoir un effet sur les mères, sur les femmes. C'est le centre de recherches Innocente de l'UNICEF à Florence qui, je crois, a pris pour thème les questions homme-femme dans un de ses bulletins. Il s'agit de recherches faites sur les enfants, mais les femmes sont au cœur de la question. Je crois que vous avez raison; les deux sont fortement liées.

Mme Mashkuri : Je crois qu'il importe, au moment d'étudier les droits des enfants, d'appliquer aussi une analyse homme-femme.

Le sénateur Nancy Ruth : Laissez-vous entendre qu'il vaudrait mieux situer l'étude entière dans une optique homme-femme, une optique raciale, une optique revenus? Croyez-vous que chacune des optiques devrait avoir droit à un chapitre distinct?

Mme Friendly : Il importe de voir les enfants comme des citoyens, et non seulement comme les rejetons de telles et telles personnes. Personne ne veut faire croire qu'il ne serait pas important de voir les enfants comme étant des enfants. Du point de vue de la garde des enfants, je crois que c'est certainement une question qui intéresse les femmes, une question féministe, mais c'est aussi une question qui fait intervenir les droits des enfants. La Convention relative aux droits de l'enfant est centrée d'abord et avant tout sur les droits de l'enfant, et je crois que c'est très important.

Mme Mashkuri : Quelle que soit la politique que vous essayez d'échafauder, il faut toujours, globalement, une analyse homme-femme. Je ne crois pas qu'on puisse limiter cela à un seul chapitre. Toutes les autres formes d'oppression, qu'elles soient fondées sur la race, le revenu, la capacité ou l'orientation sexuelle, devraient être incluses.

Mme Rusch-Drutz : Je ne crois pas qu'une seule optique ou un seul filtre suffise. De fait, je crois qu'il y a divers points d'intersection où différentes optiques vont coïncider, où nous allons voir divers liens.

La présidente : Comme d'habitude, nous commençons à manquer de temps. Souvent, nous entamons le dialogue sans avoir l'occasion de le poursuivre. Si vous avez d'autres réflexions, pensées, documents dont vous souhaitez faire profiter le comité, n'hésitez pas à le faire. Nous avons entendu vos messages initiaux, et nous vous en remercions. Merci d'être là aujourd'hui.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons passer immédiatement à la table ronde des jeunes. Je vous encourage à demeurer parmi nous, à moins qu'il ne soit absolument nécessaire pour vous de quitter.

Nous sommes en train d'étudier la Convention relative aux droits de l'enfant et, comme vous le savez, il s'agit d'une convention qui articule les droits des jeunes. Il est question de jeunes ayant moins de 18 ans, mais je sais que, parfois, quand nous disons que les jeunes sont ceux qui ont jusqu'à 16 ans, ils peuvent s'offusquer, mais nous disons que c'est là une définition juridique et non pas une définition qui porterait sur le degré de maturité de la personne.

We have tried to include opinions and comments from young people as to whether they know about the Convention on the Rights of the Child; what they think of it; and what they think we should do to publicise it more. We ask our panel to tell us how to live by the convention and tell us anything else that you feel we should know about when we prepare our report.

Senator Nancy Ruth has just come in. She is from Toronto. Senator Poy is also from Toronto. Senator Pearson is our age discriminated senator from Ottawa. Senator Munson claims sometimes to be from Ottawa and sometimes from New Brunswick, it is difficult to tell. And I am Senator Andreychuk from Regina. Josée Thérien is our clerk and Laura Barnett is our researcher.

Judy Finlay, Facilitator, Child and Family Services Advocacy: I will start and then the young people will have the opportunity to speak. We will introduce the young people one at a time.

I am the Chief Advocate for the Office of Child and Family Service Advocacy. I am also representing, as President, the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates. I know that you have spoken to my colleagues across the country and we made a submission to you in February 2005 and I do not want to duplicate those conversations.

I am pleased to say, however, that there are now nine provinces in Canada which have child and youth advocates. We are up in numbers since I spoke to you last. Bill 165 has had its first reading in Ontario. This bill will offer the Child and Youth Advocate independence and safeguard my office from governmental interference, which is great.

Whereas each office ensures the rights and provision of entitlements for children as defined by provincial legislation and the UNCRC and the UN Convention on the Rights of the Child is the foundation of all our work, there is no federally appointed equivalent to the child advocate or children's commissioner in Canada. I know I do not have to tell you people this, but I am putting it on the record again.

In the absence of enabling legislation and or a mandated mechanism of compliance, the commitment to the positive development and the promotion of best interests of children as rights bearers is diminished.

Today I wish to highlight areas that continue to be of concern to child advocates across the country, areas in which there has been limited progress and need attention, particularly as it relates to the rights of children. I will also comment on areas where there has been noticeable progress.

I will restrict my comments to two areas to save time and give everyone the opportunity to speak. My first area is First Nations children in Canada. The circumstances that First Nations children face have been the number one priority for the Canadian Council

Nous avons essayé d'inclure des avis et des commentaires de jeunes sur la Convention relative aux droits de l'enfant; ce qu'ils en pensent, ce qu'ils pensent que nous devrions faire pour mieux la faire connaître. Nous demandons à notre groupe de témoins de nous dire comment respecter la convention et de nous révéler toute autre chose qui, à votre avis, devrait nous éclairer au moment où nous allons préparer notre rapport.

Le sénateur Nancy Ruth vient d'arriver. Elle vient de Toronto. Le sénateur Poy vient aussi de Toronto. Le sénateur Pearson, notre victime de discrimination fondée sur l'âge, vient d'Ottawa. Le sénateur Munson dit qu'il vient parfois d'Ottawa et parfois du Nouveau-Brunswick, alors c'est difficile de le savoir. Je suis moi-même le sénateur Andreychuk de Regina. Josée Thérien est notre greffière, et Laura Barnett, notre recherchiste.

Judy Finlay, modératrice, Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille : Je vais commencer et, ensuite, les jeunes auront l'occasion de prendre la parole. Nous allons les présenter un à la fois.

Je suis intervenante en chef au Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille. À titre de présidente, je représente aussi le Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes. Je sais que vous vous êtes entretenu avec mes collègues partout au pays, et nous vous avons présenté un mémoire en février 2005. Je ne voudrais pas reproduire les conversations ainsi tenues.

Je suis heureuse de dire, quand même, qu'il y a maintenant au Canada neuf provinces où il y a un bureau d'aide aux enfants et aux adolescents. Nos effectifs ont augmenté depuis la dernière fois où je me suis adressé à vous. Le projet de loi 165 a franchi le stade de la première lecture en Ontario. Il donnera au Bureau d'aide aux enfants et aux adolescents l'indépendance recherchée et nous protégera contre l'ingérence du gouvernement, ce qui est merveilleux.

Étant donné que chacun des bureaux doit veiller sur les droits et les prestations des enfants suivant la définition donnée dans les lois provinciales et la Convention de l'ONU et que la Convention en question est le fondement de tout notre travail, il n'y a pas d'équivalent fédéral de l'intervenant ou du commissaire à l'enfance au Canada. Je sais que je n'ai pas besoin de vous le rappeler à vous, mais je le fais pour le compte rendu.

En l'absence d'une loi habilitante et/ou d'un mécanisme de conformité officiel, l'engagement pris de cultiver l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que détenteur de droits est diminué.

Aujourd'hui, je veux souligner les questions qui demeurent préoccupantes aux yeux des intervenants à l'enfance partout au pays, questions où les progrès se sont révélés limités et auxquelles il faut réfléchir, particulièrement en ce qui concerne les droits des enfants. Je vais également traiter des questions où il y a eu des progrès notables.

Pour prendre moins de temps et donner à chacun l'occasion de parler, je vais m'en tenir à deux questions. Ma première est celle des enfants des Premières nations au Canada. Depuis quatre ans, les difficultés que vivent les enfants des Premières nations

of Provincial Child and Youth Advocates for four years now. We change our priority yearly, but this one has been number one on our list for four years.

Aboriginal children and youth are the most vulnerable group of children in Canada today and I believe in the future as well. They are more likely to be born into poverty, to suffer health problems, to be victims of maltreatment, to be placed away from their families and their communities in the provincial and territorial child welfare systems, and they are more likely to be incarcerated in our youth justice facilities. The rate of suicide among these children is frightening. This is in direct violation to the United Nations Convention on the Rights of the Child.

We have been sorely disappointed in the attention provided First Nations people by both levels of government. The intergovernmental wrangling has led to intransigence in terms of responding to the very grave and acute needs of these children.

In Ontario, when I offer the opportunity for politicians or government officials or NGOs or service providers or foundations or even citizens to witness these conditions in the Far North, no one is able to turn a blind eye.

We formed a north-south partnership in Ontario, and it is made up of NGOs and civil society, who are joining in with 30 remote fly-in communities in the North. Surprisingly in the Far North there are no NGOs, there is no United Way, no Salvation Army, and no Indian Friendship Centres.

As a partnership, and at the request of these communities, we are assisting with basic needs. We have brought in Save the Children U.K. and Save the Children U. S. to look at the Aboriginal circumstances in the Far North. We are just rolling out those community assessments and we are organizing opportunities for youth engagement in the Far North.

Our goal through that partnership is to educate the public about the deprivation faced by First Nations people. We strive to assist in meeting their short-term need. We are working together to develop long-term strategies. Our real goal is to encourage governments to act responsibly.

My second point is about citizenship. We promote the established rhetoric of children as our future and at times this is at the expense of accepting children as our present, as our citizens of today. Children and youth have asked that we move past the principles and practice of simple youth engagement and accept them as fully participating citizens.

représentent la première question en importance au Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes. Nous modifions l'ordre de priorité tous les ans, mais cette question particulière figure en tête de liste chez nous depuis quatre ans.

Les enfants autochtones forment le groupe d'enfants le plus vulnérable qui soit au Canada de nos jours; à mon avis, il en ira de même à l'avenir. Les probabilités sont plus grandes qu'ils naissent dans un contexte de pauvreté, qu'ils éprouvent des problèmes de santé, qu'ils soient victimes de mauvais traitements, qu'ils soient placés loin de leur famille et de leur collectivité d'origine dans le réseau provincial et territorial de services à l'enfance et les probabilités sont plus grandes qu'ils soient détenus dans des établissements pour jeunes contrevenants. Le taux de suicide chez les jeunes en question est effrayant. Cela va directement à l'encontre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

L'attention accordée aux membres des Premières nations par les deux ordres de gouvernement est pour nous une amère déception. Les querelles intergouvernementales débouchent sur une forme d'intransigence qui empêche de bien répondre aux besoins aigus et très graves des enfants en question.

En Ontario, quand je donne l'occasion aux politiciens ou hauts fonctionnaires ou aux membres d'ONG ou à des fournisseurs de services ou à des fondations ou même à des citoyens de venir voir eux-mêmes les conditions qui existent dans le Grand Nord, personne n'arrive à fermer les yeux sur la situation.

Nous avons en Ontario un partenariat Nord-Sud qui se compose d'ONG et de membres de la société civile, qui font cause commune avec 30 communautés accessibles uniquement par avion dans le Nord. Étonnamment, dans le Grand Nord, on ne trouve ni ONG ni Centraide, ni Armée du Salut ni Centres d'amitié indiens.

En partenariat et à la demande des communautés en question, nous aidons les gens pour qu'ils puissent subvenir à leurs besoins fondamentaux. Nous avons demandé à Save the Children U.K. et Save the Children U. S. de venir jeter un coup d'œil aux conditions de vie des Autochtones dans le Grand Nord. Nous sommes en train d'achever les évaluations en ce sens et organisons des occasions pour les jeunes de se mobiliser dans le Grand Nord.

Par le partenariat, nous souhaitons sensibiliser le public aux privations que vivent les gens des Premières nations. Nous aspirons à répondre aux besoins à court terme des gens. Nous collaborons à l'élaboration de stratégies à long terme. Notre but véritable consiste à encourager les gouvernements à agir de manière responsable.

Ma deuxième question est celle de la citoyenneté. Nous encourageons une idée établie en affirmant que l'enfant est l'avenir de l'homme, mais, parfois, c'est au détriment d'une autre idée : accepter les enfants au moment présent, en tant que citoyens, aujourd'hui. Les enfants et les adolescents nous demandent de délaissier les principes et les pratiques associés à la simple mobilisation des jeunes pour les accepter plutôt comme citoyens de plein droit.

In my perspective, four components of citizenship need to be achieved for these young people to have full citizenship. The components include rights and responsibilities; access to these rights and responsibilities; voice and meaningful participation; and a feeling of belonging to their own community and the identity that flows from that sense of belonging.

Meaningful participation means, "Do not speak about us without us." Advocates across the country have been using that African phrase for close to a decade. Now it is being adopted by UNICEF and many of our colleagues across Canada. Saying it is one thing; putting it into action is yet another. This is the challenge that we face.

The biggest change I have seen in Ontario related to the UNCRC is the opportunity that we are now offering our youth to have a voice when it comes to making decisions about them. Youth are demanding that we offer them not just a voice, but meaningful participation, and they want to see change.

Five years ago there were very few true youth engagement initiatives in Ontario. Now I am excited to say there are many that serve as umbrella agencies to many networks of youth. Each is dedicated to elevating the voice of youth in concert with article 12 of the UN Convention on the Rights of the Child. I have listed them and you have it in your handout, but I have listed about twelve umbrella organizations that promote the voice of young people.

Many youth are here today representing these organizations. I will give you a couple of examples of how youth have been offered meaningful voice and participation in Ontario, although I am aware of many more. As you know, young people had a voice in the UN Study on Violence Against Children. Young people participated in the survey and spoke to young people in focus groups across Canada. They put together their own report using both their words as well as artwork that kids drew around violence. This is one opportunity for young people to have a voice, and it has been attached to Canada's submission to the United Nations.

In addition, there was representation of young people at the legislative committee making reforms to the child welfare legislation in Ontario, and young people brought their voice to the table, not unlike today. In fact, dramatic changes were made to the legislation, the child welfare legislation in Ontario because of that voice. Policy development around children's issues in Ontario now offers the opportunity for youth to speak before any formalization of any policy.

The young people here today are from East Metro Youth Services, Violence Intervention Project, Cedarbrae Collegiate, Respect in School Everywhere, the RISE Program, Pape Adolescent Resource Centre, The Network Group, and Poplar

À mon avis, il faut réunir quatre éléments à cet égard pour que les jeunes puissent être citoyens de plein droit. Ce sont les droits et les responsabilités; l'accès aux droits et aux responsabilités en question; une expression et une participation réelles aux affaires de la société; et un sentiment d'appartenance à leur collectivité ainsi que l'identité qui en découle.

Participer véritablement veut dire : « Ne discutez pas de nous si nous ne sommes pas là. » Partout au pays, les intervenants utilisent cette expression africaine depuis près d'une décennie. Maintenant, l'UNICEF et nombre de nos collègues au Canada l'adoptent. Le dire est une chose; le traduire en actes est une autre. Voilà le défi que nous devons relever.

Le changement le plus important que j'ai pu constater en Ontario en ce qui concerne la Convention, c'est que nous offrons maintenant aux jeunes l'occasion de s'exprimer au sujet des décisions qui les touchent. Les jeunes exigent que nous leur donnions l'occasion non seulement de s'exprimer, mais aussi celle de participer véritablement aux choses, et ils souhaitent voir du changement.

Il y a cinq ans, les projets de mobilisation des jeunes dignes de ce nom étaient très rares en Ontario. Maintenant, cela me stimule de pouvoir dire qu'il y a bon nombre d'organismes-cadres qui chapeautent de nombreux réseaux de jeunes. Chacun d'entre eux se voue à la tâche qui consiste à mieux faire entendre les jeunes de concert avec l'article 12 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. J'en ai dressé une liste que je vous ai remise, mais j'ai noté une douzaine d'organismes-cadres qui sont autant de tribunes où les jeunes peuvent se faire entendre.

Les jeunes venus représenter ces organisations aujourd'hui sont nombreux. Je vais vous donner quelques exemples de la façon dont les jeunes ont pu véritablement s'exprimer et participer aux choses en Ontario, même si je sais qu'il y en a beaucoup plus. Comme vous le savez, les jeunes ont eu leur mot à dire dans l'étude de l'ONU sur la violence faite aux enfants. Des jeunes ont participé à l'enquête et se sont adressés à d'autres jeunes à l'occasion de discussions de groupes partout au Canada. Ils ont produit leur propre rapport, dans leurs propres mots, ainsi que de l'art produit par les enfants sur le thème de la violence. Voilà une occasion que les jeunes ont eue de s'exprimer, et cela fait partie du mémoire du Canada à l'intention des Nations Unies.

De même, les jeunes étaient représentés au comité législatif chargés des réformes de la législation relative aux services à l'enfance en Ontario, et des jeunes y sont allés faire valoir leur point de vue, un peu comme aujourd'hui. De fait, la législation a fait l'objet de modifications importantes — la législation en matière de services à l'enfance en Ontario — parce que les jeunes ont pu ainsi s'exprimer. L'élaboration des politiques concernant les questions relatives aux enfants en Ontario permet maintenant que les jeunes s'expriment sur les enjeux avant que toute politique prenne officiellement forme.

Les jeunes présents aujourd'hui proviennent des projets et organismes East Metro Youth Services, Violence Intervention Project, Cedarbrae Collegiate, Respect in School Everywhere, RISE Program, Pape Adolescent Resource Centre, Network

Road Junior Public School. All of the youth are involved in one of the Office of Child and Family Service Advocacy's Committees.

I am going to turn it over to Nana from the East Metro Youth Services to introduce the young people from her office.

Nana: Some of our youth are here from East Metro Youth Services. First, we would like to thank this committee for allowing us to participate in this wonderful opportunity.

As a university student I took a children's rights class and I learned that Canada was a champion in establishing the UN Convention on the Rights of the Child and I am really proud that our country has done that for us and for the rest of the world.

It seems like Canada continues to be innovative and a leader in this subject since you people are actually inviting the youth to come and speak with you. It is really great that the politicians are allowing us to come out to this committee and spill out our hearts to you.

I will introduce the youth who will be speaking today. The first person is Devi, who is not a youth, but he will be speaking on behalf of them. We are going to have Lewesi here as well speaking to us, Cheryl, Lucilia and then Marcus. Following them will be Danielle, Julaine, Sarah and Aisha.

I just wanted to give you people a little bit of a heads up that most of our youth has never done anything like this before and that some of them are feeling quite nervous.

The Chairman: So are we.

Senator Nancy Ruth: We do not usually hang with you.

Nana: You people are going have to excuse us for being nervous, but there is nothing more powerful than being around youth when certain issues are actually taking place and this is something that I have an opportunity to do in my work with youth.

When I am just sitting in the office, and the youth come in the office first thing in the morning and say to my kids are out on the street it is very, very powerful. That is what you are going to hear from our youth today. They are going to come and sit down and talk to you. You can sit down with them in their own zones, their own comfort zones, so you can hear them and see them in action. So I am just going to let Devi take it over from here.

Devi: Hi, my name Devi and I am a coordinator for the RISE program. I am not going to take up much of your time. As you have been made aware, I am not a youth.

Senator Munson: You are to us.

Devi: What I wanted to point out is that this room, unfortunately it is actually shrunk to the number of youth who would have liked to have been here to participate. The reason for that is we were not able to coordinate adequately to allow these youth to be here to speak for themselves. Youth from Cedarbrae, David and Mary Thompson and the feeder schools, asked me to

Group et Poplar Road Junior Public School. Tous les jeunes en question participent aux travaux de l'un des comités du Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille.

Je vais maintenant céder la parole à Nana, des East Metro Youth Services, qui va présenter les jeunes de son bureau.

Nana : Certains des jeunes qui sont là proviennent des East Metro Youth Services. D'abord, nous tenons à remercier le comité de nous permettre de profiter de cette merveilleuse occasion.

En tant qu'étudiante à l'université, j'ai assisté à un cours sur les droits des enfants et j'ai appris que le Canada a été un chef de file dans l'établissement de la Convention relative aux droits de l'enfant; je suis vraiment fière de ce que notre pays a accompli, pour nous-mêmes et pour le reste du monde.

Il semblerait que le Canada continue d'innover et de montrer la voie à ce sujet, à preuve le fait que vous invitiez des jeunes à venir s'entretenir avec vous. Il est extraordinaire que les politiciens nous permettent de venir assister aux séances du comité et dire ce que nous avons sur le cœur.

Je vais vous présenter les jeunes qui prendront la parole aujourd'hui. Le premier est Devi, qui n'est pas un jeune, mais il parlera au nom des jeunes. Il y a aussi Lewesi, qui va aussi nous parler, et Cheryl, Lucilia et, ensuite, Marcus. Après eux, il y aura Danielle, Julaine, Sarah et Aisha.

Je tenais simplement vous avertir : la plupart de nos jeunes n'ont jamais pris la parole en public comme ils s'apprentent à le faire, et certains d'entre eux sont pas mal nerveux.

La présidente : Nous le sommes aussi.

Le sénateur Nancy Ruth : Nous n'avons pas l'habitude d'accueillir des jeunes.

Nana : Vous allez devoir nous excuser d'être nerveux, mais il n'y a rien de plus puissant que le fait de se retrouver avec des jeunes quand certaines choses prennent vraiment forme, et c'est une chose que j'ai l'occasion de vivre quand je travaille auprès des jeunes.

Quand je suis assise dans mon bureau et qu'un jeune arrive pour me dire que mes jeunes sont dans la rue, c'est un message qui est très, très puissant. C'est ce que nos jeunes sont venus vous dire aujourd'hui. Ils vont venir s'asseoir avec vous pour parler avec vous. Vous pouvez vous asseoir avec eux dans leur zone, leur zone de confort, pour les entendre et les voir à l'œuvre. Je vais simplement laisser la parole à Devi maintenant.

Devi : Bonjour, je m'appelle Devi, et mon travail est de coordonner le programme RISE. Je ne vais pas prendre beaucoup de votre temps. Comme vous le voyez bien, je ne suis pas jeune.

Le sénateur Munson : Vous l'êtes de notre point de vue.

Devi : Je voulais dire que, malheureusement, le nombre de jeunes a diminué par rapport au nombre qui voulait être là pour participer à la discussion. La raison en est que nous n'arrivons pas à bien coordonner les choses, pour que les jeunes puissent venir ici défendre eux-mêmes leurs points de vue. Des jeunes de Cedarbrae, David et Mary Thompson, et les écoles de préparation de la

represent them here today, but I do not think that is fair. I am here to ask you to come to the youth. I said I would come here and ask the Senate committee if it would be willing to actually go out and meet with these youth.

I think you would be more effective, because as Nana mentioned, you would meet them in their own comfort zone. Secondly, it would take into consideration the fact that a lot of the students who are here today are in the process of writing exams. So the ones that have come here have quickly rearranged their schedules so that they could be here, but a number of other students were not able to do that.

Then also I think the forums that we set up and how we set them up, it is important that we make them youth friendly. If we are saying that they are the experts of their experience, we need to meet them in environments that allow them to express themselves. Those are the things that I wanted to point out.

I am inviting you to come out and meet these young people so they can give you the information themselves. Thank you.

Lewesi: Good afternoon, ladies and gentlemen, my name is Lewesi. I would like to take this opportunity to just say thank you for allowing me to share my views of children's rights with you today.

Since the time allotted for this speech is short, I would like to go right to the core of some of the issues I would like to share with the panel. In taking a close look at the economic, social and cultural rights addressed by the UNCRC, we find three rights that I would personally like to bring to your attention.

These rights are the right to adequate living, adequate standard of living, and the right to education, the right to leisure, play and participation in the arts and in cultural activity.

I would like to take this time now to address the panel by speaking freely about these three provisions. The first provision that I would like to address is the right to an adequate standard of living. I live in a community, a neighbourhood that might be familiar to some of you; it is Malvern. I have seen many different types of homes in Malvern, and the living standard in some homes is very poor. My aunt, I call her my aunt, lives in one of these homes. Her basement was once flooded and there was no help from the landlord of the area, and I believe it was a TCHC co-op housing she lived in.

I would like to mention that the high living costs for the parents leads to less adequate time for them to spend with their children and less things that they can also do, in effect, to help their children become better educated, and so on. I would also like to mention that a lot of these homes are known more for their high gang and gun violence rather than their high standard of living.

The second right I would like to mention is the right to education. I can remember when I was in junior high school and I just heard about these massive cuts that were coming to the high schools prior to me getting into high school. Teachers were going

relève, m'ont demandé de les représenter aujourd'hui, mais je trouve que ce n'est pas juste. Je suis venu vous demander de venir vous-mêmes voir les jeunes. Je leur ai dit que je viendrais ici demander au comité sénatorial s'il est prêt à aller à la rencontre de ces jeunes.

Je crois que vous seriez plus efficaces, comme Nana l'a dit, si vous les rencontriez dans leur zone de confort. Ensuite, cela tiendrait compte du fait qu'un grand nombre des étudiants qui sont là aujourd'hui sont en période d'examens. Ceux qui sont là ont donc modifié rapidement à leur horaire, pour pouvoir être là, mais plusieurs autres n'ont pu le faire.

Puis, je crois aussi que les tribunes que nous créons et la manière de les créer... il est important de les adapter aux jeunes. Si nous disons que ce sont eux les spécialistes de leur expérience, il faut les rencontrer dans un environnement qui leur permet de s'exprimer. Voilà les choses que je tenais à souligner.

Je vous invite à aller à la rencontre de ces jeunes pour qu'ils puissent vous donner l'information eux-mêmes. Merci.

Lewesi : Bonjour, mesdames et messieurs, je m'appelle Lewesi. Je profiterais de l'occasion pour dire simplement : merci de me permettre de vous faire part de mes idées sur les droits des enfants aujourd'hui.

Comme le temps prévu pour parler est court, j'aimerais aborder tout de suite certaines des questions dont j'aimerais discuter avec le groupe. À regarder de près les droits économiques, sociaux et culturels qui se trouvent dans la Convention, nous en trouvons trois que j'aimerais personnellement porter à votre attention.

Ce sont le droit à un niveau de vie suffisant; le droit à l'éducation; et le droit aux loisirs, de se livrer au jeu et de participer à des activités artistiques et culturelles.

Je profiterais du moment pour parler librement au groupe de ces trois dispositions. La première dont j'aimerais parler est celle qui prévoit le droit à un niveau de vie suffisant. J'habite une localité, un quartier que certains d'entre vous connaissent peut-être : c'est Malvern. Je vois toutes sortes de maisons à Malvern, et le niveau de vie qu'elle laisse voir est parfois très bas. Ma tante, — je l'appelle ma tante — habite une de ces maisons. Une fois, son sous-sol a été inondé, mais le propriétaire ne lui est pas venu en aide, et je crois que c'était des logements de la coopérative TCHC.

J'aimerais dire que, à cause du coût de la vie élevé, les parents passent moins de temps avec leurs enfants et font moins des choses qu'ils pourraient faire, en fait, pour aider les enfants à mieux s'instruire et ainsi de suite. Je mentionnerais aussi que bon nombre de ces maisons sont mieux connues pour toute la violence qui y est associée — les gangs et les armes à feu —, que pour un niveau de vie élevé.

Le deuxième droit dont je voudrais parler, c'est le droit à l'éducation. Je me souviens du temps où j'étais à l'école secondaire, au premier cycle, et que j'ai entendu parler des grandes coupes qui allaient être faites dans les écoles secondaires,

on strike because they were cutting back on all these extracurricular activities. These are some essential activities for kids.

I talk about this a lot nowadays. Schooling is one of the most important socialization aspects for all children because we go through it all the way through junior kindergarten up to university. The cuts have been affecting us youth and children within the schools.

I would like to talk to you guys about behavioural teachers, classes and students. I aspire to become a behavioural teacher and to work on helping other teachers understand the reason why these behavioural kids are the way they are, and to implement better techniques and to better the classroom situations that they have to go to outside of the behavioural classes.

I am in college now and my first year placement I was in a behavioural section 20 class, and it was remarkable to see the reaction of the teachers that were with behavioural students. My teacher would often mention to me that there is a lack of assistance from the other teachers. They felt the behavioural teacher was the one that needed to deal with all the problems. If the students had any type of issue they had to simply be sent to the behavioural class right away. I found that very heartbreaking.

I want to mention that if you take a look at the neighbourhoods that these behavioural kids come from, you notice a trend that they are in the same co-ops that I spoke of earlier. Also, I would like to talk about kids being misdiagnosed.

Senator Nancy Ruth: Can you tell me what behavioural class is. Is it a truant class for the so-called bad kids?

Lewesi: Yes, senator that is what it is; they keep changing the name.

Yes. There are kids going through the school system that are being misdiagnosed and given these pills. I heard wind of this one child, they had a program on CBC the other night, of this one child being misdiagnosed so many times, and he had to have — all of his pills could fit in the palm of his hands. It was terrifying to hear, but going through the schooling system I can see that these kids are often diagnosed with these problems just so they can be pushed out of the way.

I would also like to mention about kids living in my neighbourhood. They have a lack of the ability to enjoy themselves just to be kids. I could speak of certain kids that I know that have to be locked away in their home because of therapy and violent situations or being kidnapped and so on. There are even kids that are locked in their homes because they know there are no other kids outside to play with.

juste avant que j'arrive au cycle supérieur. Les enseignants s'en allaient en grève parce que les activités parascolaires devaient être réduites. Il s'agit parfois d'activités essentielles pour les jeunes.

Je parle beaucoup de cette question par les temps qui courent. L'école représente un des plus importants aspects de la socialisation pour tous les jeunes : nous sommes là pendant longtemps, de la prématernelle à l'université. Les réductions nous ont touché, nous les jeunes et les enfants, dans les écoles.

J'aimerais vous parler des élèves, des cours, des psycho-éducateurs. J'aspire à devenir psycho-éducateur et à aider les autres enseignants à comprendre la raison pour laquelle ces enfants ont des troubles de comportement, à mettre en place de meilleures techniques et à améliorer la situation dans les classes qu'ils doivent fréquenter, en dehors des cours axés sur le comportement.

J'étudie au niveau collégial maintenant, et mon stage de première année était dans une classe d'enfants ayant des troubles de comportement — article 20 — où il était remarquable de voir l'interaction des enseignants et des étudiants qui avaient des troubles de comportement. Mon prof me disait souvent que les autres enseignants ne l'appuyaient pas. Ils étaient d'avis que tous les problèmes devaient être pris en charge par le psycho-éducateur. Si l'étudiant avait un problème quelconque, il s'agissait simplement de l'envoyer immédiatement chez le psycho-éducateur. Cela me brisait le cœur.

Je voulais dire : si vous regardez les quartiers d'où viennent les enfants troublés en question, vous remarquez une tendance, soit qu'ils proviennent des mêmes coopératives que celles dont j'ai parlé plus tôt. J'aimerais parler aussi du cas des jeunes qui font l'objet d'un mauvais diagnostic.

Le sénateur Nancy Ruth : Pouvez-vous me dire ce qu'est un cours pour enfants ayant des troubles de comportement? Est-ce un cours de réforme pour les « cas problèmes ».

Lewesi : Oui, sénateur, c'est ce que c'est; mais ça change de nom tout le temps.

Oui. Il y a des jeunes qui vont à l'école et qui reçoivent un mauvais diagnostic et qui reçoivent des pilules. J'ai entendu parler d'un jeune en particulier, il était à une émission à CBC l'autre soir; ce jeune a reçu un si grand nombre de mauvais diagnostics, et il a dû — il y avait toutes ces pilules dans la paume de sa main. C'était effrayant à entendre, mais, pour avoir fréquenté l'école, je vois que ces jeunes reçoivent souvent ce diagnostic simplement pour être écartés du chemin.

J'aimerais aussi parler des jeunes qui vivent dans mon quartier. Ils ne sont pas capables de s'amuser, d'être simplement des enfants. Je pourrais parler de certains enfants que je connais qui doivent être enfermés chez eux en raison de la thérapie et de situations violentes ou du fait d'être kidnappés ainsi de suite. Il y a même des jeunes qui se font enfermer chez eux parce qu'ils savent qu'il n'y a pas d'autres jeunes avec qui jouer dehors.

I would like to go on for hours. Three minutes is simply not enough time for me. So I am pleading with the panel to continue to work towards a better future for the children of tomorrow and to engage with those who are willing to share their thoughts. Thank you so very much.

Cheryl: Hi, my name is Cheryl. I am Ojibwa, from Ontario, but I was born and raised here in Toronto. I work for East Metro Youth Services with the violence intervention project. Sorry, I am a bit nervous. If I turn all red, you will know why.

The Chairman: When I sit next to the Senator Nancy Ruth, I am nervous too.

Cheryl: Aboriginal children living off reserve are not being able to learn about their true history. Some of these children do not understand why their parents may not be teaching them their own language or teaching them about their own culture. This is because their ancestors were put into residential schools all over Canada. This has caused all the generation after to crumble and to turn to alcohol and drugs to bury their sorrow and loss of identity.

These aims of assimilation caused devastation for all those who were physically, sexually and emotionally abused. This has also caused the generations of residential schools to pass the trauma on to their children.

Aboriginal children and youth need to learn knowledge on their culture and language to survive. If this cycle continues and Aboriginal culture and language does not get put back into these children and youth they may be lost forever and they will not have their own ethnicity.

Aboriginal children and youth today need to learn their true history because it can save their lives and help them to have an identity and to succeed in the real world. Their heritage needs to be brought back to life in order for their next generation to pass on their culture and language.

If Aboriginal children and youth can learn their true history, culture and language they will be balanced, mentally, physically emotionally and spiritually. This will make them whole and they will not turn to alcohol or drugs to hide, but would be going down a new path to improve their culture for all the generations to come.

A solution might be to give Aboriginal youth a voice to address these issues by putting together programs that focus on young Aboriginals. By empowering youth to educate other children and youth who are Aboriginal will definitely grab their attention. Another idea would be to have an event to tackle these issues where children and youth would brainstorm solutions to some of the main problems in young Aboriginals today. They also can create a task force that will put through ideas on resolving issues that are brought up at these events.

Je pourrais vous en parler pendant des heures. Trois minutes, ça ne suffit tout simplement pas pour moi. Je vais donc implorer le groupe de continuer à travailler pour créer un meilleur avenir pour les enfants de demain et de mobiliser ceux qui sont prêts à livrer leurs pensées. Merci beaucoup.

Cheryl : Bonjour, je m'appelle Cheryl. Je suis une Ojibwa, de l'Ontario, mais je suis née à Toronto. J'ai été élevée à Toronto aussi. Je travaille pour les East Metro Youth Services au projet d'intervention contre la violence. Je m'excuse, je suis un peu nerveuse. Si je deviens tout rouge, vous allez savoir pourquoi.

La présidente : Quand je suis assise à côté du sénateur Nancy Ruth, je suis nerveuse moi aussi.

Cheryl : Les enfants autochtones qui ne vivent pas dans les réserves ont de la difficulté à apprendre leur véritable histoire. Certains d'entre eux ne comprennent pas pourquoi leurs parents ne leur enseignent pas leur propre langue ou qu'ils ne leur enseignent pas leur propre culture. C'est parce que leurs ancêtres ont été placés dans des pensionnats partout au Canada. Cela fait que toute la génération suivante s'est effondrée et s'est tournée vers l'alcool et la drogue pour noyer sa peine et sa perte d'identité.

L'objectif de l'assimilation a dévasté tous ceux qui ont été maltraités du point de vue physique, sexuel et affectif. Cela fait aussi que des générations de pensionnats ont refilé le traumatisme à leurs enfants.

Les enfants et les adolescents autochtones doivent apprendre à connaître leur culture et leur langue pour survivre. Si le cycle continue et que la culture et la langue autochtones ne sont pas réenseignées aux enfants et aux adolescents, ce sera peut-être perdu à jamais, et les jeunes n'auront plus leur propre caractère ethnique.

Les enfants et adolescents autochtones d'aujourd'hui doivent apprendre leur véritable histoire parce que cela peut leur sauver la vie et les aider à se trouver une identité et à réussir dans le vrai monde. Leur héritage doit être réanimé pour que la prochaine génération puisse transmettre sa culture et sa langue.

Si les enfants et adolescents autochtones pouvaient apprendre leur histoire, leur culture et leur langue véritables, ils deviendront des êtres équilibrés du point de vue mental, physique, émotif et spirituel. Cela en fera des êtres entiers qui ne se tourneront pas vers l'alcool ou la drogue pour se cacher, mais qui se lanceront sur un nouveau chemin pour améliorer leur culture en vue des générations à venir.

Une solution serait peut-être de permettre aux jeunes Autochtones de s'exprimer en établissant des programmes centrés sur les jeunes Autochtones. En habitant les jeunes et en enseignant à d'autres enfants et adolescents autochtones, cela attirera certainement leur attention. Une autre idée serait d'organiser une activité pour s'attaquer à ces questions, ou les enfants et les adolescents pourraient échanger des idées de solutions à certains des principaux problèmes qui touchent les jeunes Autochtones aujourd'hui. Ils pourraient aussi créer un groupe spécial qui avancerait des idées pour résoudre les problèmes soulevés à ces événements.

If youth were given a voice to address issues today in young Aboriginals it would benefit this generation in a tremendous way because they would learn about their history and possibly find solutions to their problems. Also by giving them a voice, children and youth would begin want to carry on their ethnicity for all their generations to come.

I would like to thank you for listening to what I have to say and would like to invite you to my program if you would like to talk more about Aboriginal struggles. Thank you very much.

Lucilia: Hi. My name is Lucilia and I am here with the BIP, Balanced Intervention Project.

I am here just to briefly talk to you people about coming from a single mother's background. I am a single mother with two little girls. My daughters are five years and two years of age. I would just like to let you know it is not my fault; I do not choose to be single. It is just that all the responsibilities fall to one person.

I think this alone causes violence because there is so much poverty in young single mothers today. Sorry, I am so nervous. Me and my other friends, we have been through quite a lot because we live in poverty. Basically that is what I am saying.

Lack of housing has really affected me as well as my kids. I am not able to get housing because I am not priority. To me that is a big issue because I feel like being a single mother raising two kids, I should get priority. I should not have to wait five to 10 years. Right now I am homeless. I live in a shelter and I am looking for a decent place for my kids. I am not able to do that because I am not able to get housing.

They are forcing me to go out and pay market rent, which forces me to be on welfare. Welfare is not really helping with the basic needs that I need. I am still left at a level where sometimes my personal needs are not met and my kids suffer from that.

I think that the government has the responsibility to protect and help the poor and to give more housing especially for single moms with kids because these kids are getting affected just because of the fact that their parents are not stable. Because I am not able to provide my kids with what they need, sometimes I think that these kids act out in violence just for the simple fact their parents are not able to provide for them. I think the government thinks that they are helping us, but if they were then how come we are still here? Why are we still here bringing up this issue, really?

The Chairman: Are you in the school system also or are you now just trying to look after your children?

Si les jeunes pouvaient s'exprimer sur les questions qui touchent les jeunes Autochtones, ce serait un avantage pour la génération, un avantage extraordinaire, car ils apprendraient leur histoire et trouveraient peut-être des solutions à leurs problèmes. Aussi, du fait de pouvoir s'exprimer, les enfants et adolescents commenceraient à porter le flambeau ethnique en vue de le transmettre aux générations à venir.

Je tiens à vous remercier d'avoir écouté ce que j'avais à dire et je vous inviterais à voir mon programme si vous voulez savoir plus de choses sur les luttes des Autochtones. Merci beaucoup.

Lucilia : Bonjour. Je m'appelle Lucilia et je suis ici avec le BIP, le Balanced Intervention Project.

Je suis là simplement pour vous parler de mon point de vue, celui d'une mère seule. Je suis mère seule avec deux petites filles. Mes filles ont cinq ans et deux ans. Je voudrais simplement vous dire que ce n'est pas ma faute; je n'ai pas choisi d'être seule. C'est juste que toutes les responsabilités tombent sur une seule personne.

Je crois que ce seul fait cause de la violence parce qu'il y a tant de pauvreté chez les jeunes mères célibataires de nos jours. Je m'excuse, je suis vraiment nerveuse. Moi et mes autres amies, nous avons vécu beaucoup d'épreuves parce que nous vivons dans la pauvreté. Essentiellement, c'est ce que je suis en train de dire.

Le manque de logement nous a aussi touchés grandement, moi et mes enfants. Je n'arrive pas à avoir un logement satisfaisant parce que ce n'est pas une priorité. Pour moi, c'est un gros problème : à mon avis, étant donné que je suis une mère célibataire qui élève deux enfants, je devrais avoir la priorité. Je ne devrais pas avoir à attendre cinq à dix ans. En ce moment, je n'ai pas de logement. Je vis dans un refuge et je cherche un logement décent pour mes enfants. Je n'y arrive pas parce que je n'arrive pas à trouver un logement.

Ils me forcent à payer le loyer du marché, ce qui m'oblige à demander l'aide sociale. L'aide sociale ne m'aide pas vraiment à répondre à mes besoins fondamentaux. Je suis toujours dans une situation où je ne peux pas répondre à mes besoins personnels, et mes enfants en souffrent.

Je crois que le gouvernement a la responsabilité de protéger et d'aider les pauvres, et de fournir plus de logements, surtout aux mères célibataires parce que leurs enfants subissent les conséquences de la situation instable de leurs parents. Comme je ne suis pas toujours capable de donner à mes enfants ce dont ils ont besoin, je pense parfois que ces enfants ont un comportement violent simplement parce que leurs parents ne peuvent pas subvenir à leurs besoins. Selon moi, le gouvernement pense qu'il nous aide, mais, si c'est le cas, pourquoi sommes-nous toujours dans cette situation? Pourquoi sommes-nous ici à parler de ce problème?

La présidente : Êtes-vous également aux études ou vous consacrez-vous à vos enfants?

Lucilia: I am just trying look after my children, but there are many things that are stopping me from doing that. I think it is a cycle that I can never break out of unless you people honestly pass a law that market rent should be 50 per cent less. There should be more housing for us, because we need that help we really do.

It is a good idea if you people could come out one day and see how we live, see what we go through. Because a lot of other single mothers are not here today, we do not have their voice spoken, I think you guys should come out and see where we live. Thank you.

Marcus: Hi, everyone, I am Marcus. I am here from East Metro Youth Service. I am here to talk about racism in the community against Black youth.

I wrote this speech to talk to you guys about how the government has been discriminating against Black youth and how it affects not only me, but other youth in the GTA.

The Black youth today are being judged in such a negative way. Why are we seen in a different way? Is it just because the way we act? Why do the Black youth of today have to struggle in life, struggle and live such a tough life?

It seems to me like Black youth are the ones always getting caught for certain crimes, and just because of our skin colour we are then seen differently by the others in society. They would think of us like we are always up to something wrong towards people or the environment. When someone else of a different race does something wrong, that youth gets slapped on the wrist, nothing more. It is as though because of things we wear, society thinks we are criminals or up to some kind of criminal activity. Sometimes we are not able to get our point across to the police, whose job it is to protect and serve the community. It states in the book of rights that we all have freedom of speech, but we are hardly ever heard. I find they are always looking down at youth, even when some of us youth have been trying to grow up in all these rough environments.

In the Black community, the youth always seem to find themselves in many situations of hardship. When a Black youth tries to find a job, he or she is always seen as troubled youth without experience and difficult to train. Therefore, we are often seen as nonexistent within the work force. I just think it would be better if Black youth in Canada and throughout the world were not discriminated against.

I feel we should not be seen and judged from the outside because character matters more than your appearance. As the great Martin Luther King Junior once said:

I have a dream that my four little children will live in a nation where they will not be judged by the colour of their skin, but by the content of their character.

Lucilia : J'essaie seulement de prendre soin de mes enfants, mais il y a de nombreux facteurs qui m'empêchent de le faire. Je crois qu'il s'agit d'un cercle vicieux dont je ne pourrai jamais me sortir à moins que vous adoptiez une loi qui ferait baisser le loyer du marché de 50 p. 100. Il devrait y avoir plus de logements pour nous parce que nous en avons vraiment besoin.

Ce serait bien si vous veniez un jour voir comment nous vivons et ce que nous vivons. Comme il n'y a pas beaucoup de mères célibataires ici aujourd'hui, vous n'entendez pas leurs opinions. Je crois que vous devriez venir voir les lieux où nous habitons. Merci.

Marcus : Bonjour tout le monde. Je suis Marcus. Je suis ici au nom du East Metro Youth Service. Je veux parler du racisme qu'il y a contre les jeunes Noirs dans la collectivité.

J'ai écrit mon discours parce que je voulais discuter avec vous de la discrimination que le gouvernement fait subir aux jeunes Noirs et des conséquences que ça a pour nous, moi et d'autres jeunes de la RGT.

De nos jours, les jeunes Noirs sont jugés de manière négative. Pourquoi sommes-nous considérés comme différents? Est-ce que c'est seulement en raison de notre manière de nous comporter? Pourquoi les jeunes Noirs d'aujourd'hui doivent-ils se démener dans la vie, lutter et vivre une vie difficile?

Il me semble que les jeunes Noirs sont toujours ceux qui se font prendre pour certains crimes, et nous sommes alors perçus différemment par les autres membres de la société simplement en raison de la couleur de notre peau. Ils pensent que nous planifions toujours un mauvais coup envers quelqu'un ou l'environnement. Quand un jeune d'une autre race fait un mauvais coup, il se fait taper sur les doigts, et c'est tout. C'est comme si la société pense que nous sommes des délinquants ou que nous sommes responsables d'activités criminelles en raison de ce que nous portons. Parfois, nous sommes incapables de faire comprendre notre point de vue aux policiers, dont le travail est de protéger et de servir la collectivité. Selon les livres des droits, nous jouissons tous de la liberté d'expression, mais nous ne sommes presque jamais entendus. À mon avis, ils méprisent toujours les jeunes même si certains d'entre nous tentons de grandir dans ces milieux violents.

Les jeunes de la communauté noire semblent toujours se retrouver dans des situations difficiles. Quand un jeune Noir tente de trouver du travail, il ou elle est considéré comme un jeune en difficulté sans expérience et difficile à former. Nous sommes donc souvent considérés comme inexistantes au sein de la population active. Je pense que le monde serait meilleur si les jeunes Noirs au Canada et partout sur la planète ne subissaient pas de discrimination.

Je ne crois pas qu'on devrait nous juger selon l'extérieur parce que le caractère est plus important que l'apparence. Comme l'a affirmé le grand Martin Luther King Junior :

Je rêve que mes quatre enfants habiteront une nation où ils seront jugés non pas par la couleur de leur peau, mais par leur caractère.

I just want to thank you people for giving me a chance to hear my opinion about racism in the community. I just hope you people can come down to East Metro where I work and see the environment. I would like the committee to come to Markham and Scarborough. Thanks.

Danielle: Hi, my name is Danielle and thank you for inviting me to speak to your committee. I would like to talk about four articles in the UN Convention on the Rights of the Child.

Article 11 states that kids have the right not to be kidnapped. Sometimes when I go to Wal-Mart I look at the wall of missing kids by the washrooms. It makes me feel like there is not enough being done to find missing kids. Is the government doing everything possible to find missing kids?

Sometimes I get mad because it seems to me that they are not doing all they can. Why is it that always the same kids — some kids have been missing for so long? Sometimes it seems like everyone, including the government, just gives up and puts them on a wall hoping someone will see them.

What else is the government doing to find missing kids. I know if I were missing I would want to know that you and the government would never give up, even if it is been a long time.

I think there should be a section in every newspaper for missing kids. It is not like your dog or cat ran away. Everyone should be spreading the news as much as possible. You advertise missing cats and dogs, but is not a person more important? It is sad if your cat or dog runs away, but if it were your child would not you be angry as a parent to just have your kid's picture put on a wall and tucked away in some Wal-Mart somewhere?

We have the internet too. Why are not we posting some pictures of missing kids on the internet in places where people go daily, like MSN or Yahoo?

Article 42 and article 4 talk about the knowledge of rights. I only found out about the rights of the kids when my mom asked me if I wanted to volunteer at the advocacy office. I have learned a great deal since I started working there. I am lucky to have learned as much as I have, but many of my friends misinterpret their rights. I do not think people know that kids have their own set of rights. I think they need to talk about it a lot more in school. It is important for parents and teachers to understand children's rights better too.

Article 31 talks about leisure, play and culture. Some parents are so busy with work and commuting and doing all that stuff around the house. Sometimes it is hard for kids to find time to do outside activities. Not all parents have the money or extra time for activities. Some kids just get left watching TV and it is not always

J'aimerais vous remercier de m'avoir donné l'occasion d'exprimer mon opinion sur le racisme dans la collectivité. J'espère que vous pourrez visiter East Metro, l'endroit où je travaille, et notre milieu. J'aimerais que le comité vienne à Markham et à Scarborough. Merci.

Danielle : Bonjour. Je m'appelle Danielle et je vous remercie de m'avoir invitée à m'adresser à votre comité. Je voudrais parler de quatre articles de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

En vertu de l'article 11, les enfants ont le droit de ne pas être kidnappés. Parfois, quand je vais au Wal-Mart, je regarde le mur des enfants disparus près des salles de toilette. J'estime alors qu'on n'en fait pas assez pour trouver les enfants disparus. Le gouvernement fait-il tout son possible pour trouver ces enfants?

Parfois je me fâche parce qu'il me semble qu'il ne fait pas tout son possible. Pourquoi est-ce que ce sont toujours les mêmes enfants — certains enfants ont disparu il y a si longtemps? Parfois il me semble que tout le monde, y compris le gouvernement, a jeté l'éponge et a mis leurs photos sur un mur en espérant que quelqu'un les voie.

Quelles sont les autres mesures prises par le gouvernement pour trouver les enfants disparus? Si j'avais disparu, je voudrais savoir que le gouvernement et vous ne cesseriez jamais d'essayer de me trouver même si ma disparition datait de loin.

Je crois que chaque journal devrait comprendre une section sur les enfants disparus. On ne parle pas d'un chat ou d'un chien qui s'est enfui. Tout le monde devrait répandre la nouvelle le plus possible. Vous publiez les photos de chats et de chiens disparus, mais une personne n'est-elle pas plus importante? C'est triste si votre chat ou votre chien s'enfuit, mais s'il s'agissait de votre enfant, ne seriez-vous pas fâché, en tant que parent, de seulement voir la photo de votre enfant affichée sur le mur d'un Wal-Mart?

On a Internet aussi. Pourquoi n'affichons-nous pas les photos d'enfants disparus sur des sites Web que les gens visitent quotidiennement, comme MSN ou Yahoo?

Les articles 4 et 42 portent sur la connaissance des droits. J'ai seulement entendu parler des droits des enfants quand ma mère m'a demandé si je voulais faire du bénévolat au bureau de la défense des droits. J'ai appris beaucoup de choses depuis que j'ai commencé à travailler dans ce bureau. Je suis chanceuse d'en avoir appris autant, mais un grand nombre de mes amis interprètent mal leurs droits. Selon moi, les gens ne savent pas que les enfants ont des droits particuliers. Je crois qu'on devrait en parler beaucoup plus dans les écoles. Il est également important pour les parents et les enseignants de mieux comprendre les droits des enfants.

L'article 31 porte sur les loisirs, le jeu et la vie culturelle. Certains parents sont trop occupés en raison du travail, des déplacements et de tout ce qu'ils doivent faire à la maison. Il est parfois difficile pour les enfants de trouver le temps de faire des activités à l'extérieur. Les parents n'ont pas tous l'argent ni le

fair. Also, some teachers give way too much homework and it makes it hard to find time to just relax and play.

Article 12 refers to respect for the views of the child. One area that bothers me is that some kids are pushed too hard to be better all the time. Some kids get pushed a lot, even if they tell everyone they are happy the way they are. You can only push a child so hard. If they are doing poorly they may need help. If they are smart and doing well why do we push some kids so hard and treated them as if they are trophies. If a kid says he or she is happy and his or her grades are good, why do parents expect more? Why not just let them be kids?

I also want to say I am really glad that I am involved in the advocacy office and able to work on the newsletter. I think it is a great way for kids to get involved and tell the government what they think. I hope I get to keep working on it and that kids write to us.

I would like to encourage the Senate committee to hear from more kids. I would like to invite you to my school and hear what it is like to be a kid in Canada. I would love to introduce you to lots of other kids like me. I know they would enjoy it. It was great to come and talk to you.

Julaine: Hi. My name is Julaine and I am from Pape Adolescent Resource Centre, PARC. I am going talk about youth in care. What we get most in care is stereotyped. We are always stereotyped for being bad or not doing what we are supposed to be doing, but there are kids in care that push themselves to the limit to do everything to try to do everything right. You are not motivating us, you are not helping us, you are putting us down 24/7.

There is like a lot of stuff out there. It is just the thing that we do not get the chance to talk about it a lot. When we do talk about it, people are like, yeah, we will deal with it, we will deal with it. We do not want to hear you will deal with it; we want you to do something about it. We want you to actually put toward and say, okay, it is been done and this is what happen.

I always hear in my life, yeah, I will talk to the person about it; I will talk to the person about it. I will get around to doing it, and nothing ever happens. So you have to step forward and say, okay, since you are not going do anything about it I will try to do something about it.

We try to talk to you guys and you guys are yeah, yeah, yeah, I heard you the first time, I heard you the second time, but nothing happened. And we get stereotyped a lot. For example, if you go out on the road and you are with your foster mom you are like, "Oh, this is my foster mom," and you are like, "Oh, I am so sorry to hear that" or "I am so sorry that you end up that way" and

temps libre nécessaires aux activités. Certains enfants passent tout leur temps devant la télé, et ce n'est pas toujours juste. De plus, certains enseignants donnent beaucoup trop de devoirs, ce qui fait en sorte qu'il est difficile de trouver le temps de se reposer et de jouer.

L'article 12 porte sur le respect des opinions de l'enfant. L'une des choses qui me dérange, c'est qu'on met trop de pression sur certains enfants pour qu'ils réussissent. Certains enfants subissent beaucoup de pression même s'ils disent qu'ils sont heureux comme ça. Un enfant ne doit pas subir trop de pression. S'ils ne réussissent pas, ils ont peut-être besoin d'aide. S'ils sont intelligents et réussissent, pourquoi les pousser encore plus et les traiter comme des trophées? Si un enfant affirme être heureux et que ses notes sont bonnes, pourquoi les parents s'attendent-ils à plus? Pourquoi ne pas les laisser être des enfants?

J'aimerais également dire que je suis très heureuse de travailler au bureau de la promotion des droits et de contribuer au bulletin d'information. Je crois qu'il s'agit d'une excellente occasion pour les enfants de s'engager et de faire part de leurs opinions au gouvernement. J'espère que je pourrai continuer de travailler sur le bulletin d'information et que les enfants nous écriront.

J'aimerais encourager le comité sénatorial à écouter les opinions d'un plus grand nombre d'enfants. J'aimerais vous inviter à mon école pour que vous puissiez apprendre ce que c'est que d'être enfant au Canada. J'aimerais vous présenter à beaucoup d'autres enfants comme moi. Je sais qu'ils seraient très contents. Ça a été un plaisir de m'adresser à vous.

Julaine : Bonjour. Je m'appelle Julaine et je représente le PARC, c'est-à-dire le Pape Adolescent Resource Centre. Je vais vous parler des jeunes qui sont en foyer d'accueil. Nous faisons le plus souvent l'objet de stéréotypes. Les gens croient toujours que nous ne sommes pas de bons jeunes ou que nous ne faisons pas ce que nous sommes censés faire, mais il y a des jeunes qui sont en foyer d'accueil et qui se démenent vraiment pour tout faire comme il faut. Vous ne nous motivez pas, vous ne nous aidez pas et vous nous critiquez sans cesse.

Il y a beaucoup de choses qui se passent. Le problème, c'est que nous n'avons jamais l'occasion d'en parler. Quand on en parle, les gens disent : oui oui, on va régler le problème, on va régler le problème. Nous ne voulons pas vous entendre dire que vous allez régler le problème; nous voulons que vous fassiez quelque chose. Nous voulons que vous agissiez et que vous disiez : ok, voici la situation et voici ce que nous sommes en train de faire.

Les gens me disent toujours : « Ouais. J'en parlerai à la personne concernée; j'en parlerai à la personne concernée. Je vais m'en occuper. » Jamais rien ne se passe. Vous devez donc prendre l'initiative et dire : « Ok, puisque vous ne faites rien, je vais faire quelque chose. »

Nous essayons de vous parler, et vous nous dites : « Ouais, ouais, ouais. Je t'ai entendu la première fois. Je t'ai entendu la deuxième fois. » Mais rien ne se passe, et nous sommes souvent victimes de stéréotypes. Par exemple, si je sors avec la mère de ma famille d'accueil et je dis : « C'est la mère de ma famille d'accueil », on me répond : « Oh. Je suis désolé » ou « C'est

such like that. "I hope your parents are suffering right now." Like that is kind of rude. If you can do something about that, it would be great.

Sarah: Hi, I am Sarah.

Aisha: I am Aisha.

Sarah: We will be talking together. We both attend the Ambassador program, and PARC and their probation officers refer most of the people from our school. Aisha and I discussed a problem that both of us have, which is finding jobs. I am also in care of Children's Aid.

Aisha: I am in care too.

Sarah: When I was living at my mom's house, I used to live in project housing. A big problem I used to have was finding jobs. I have done a lot of volunteer work. I am fluent in both French and English. I have always tried looking for a job, and the only place that ever employed me was PARC and that was the project I did over the summer. But other than that, a lot of the time when I go apply for a job I feel like I am being judged because of my piercings. I understand they not allowed in the food industry, but I just have a feeling that employers do not even bother looking at my resumé.

Another huge problem for me when I was living at my mother's house was the area that I lived in, and Aisha had the same problem. Because of my age, I do not think that potential employers believe that I am as capable of doing jobs that any other 20-year-old can do. I have a lot of volunteer experience and I just think that because of the fact that I am 17 years old just I am taken as an irresponsible person. I do not think they take notice of the fact that I am just as capable. I mean, I was given a lot of responsibilities at a very young age. I mean, I take things seriously.

Aisha: You already know my name is Aisha. I am also a youth in care. I lived with my mom in subsidized housing in not really the best neighbourhood; it is kind of a little corrupted here and there. The neighbourhood is not motivated because everybody is a typical person that is either on welfare or they live there and their grandparents lived there. Like, their history is there.

There is a job centre there. And I have a lot of problems finding jobs, like Sarah. I sent out resumes for like the past four months and I am all over the place. I find it hard because there are so many places, like job centres and the YMCA, all those places to help us, but they only can help us to a certain point because they do not get enough funding. They are not funded properly or organized properly.

We are just lost in the sauce. Like, we go to places, we go to get help, but the help is not there for us. They usually look at us like we have no experience. The jobs they have offer us, like telemarketer, places that do not really qualify for the jobs that we are looking for. Then I think that they should give us a try also

dommage que tu sois dans cette situation » et toutes sortes de choses comme ça. « J'espère que tes parents souffrent en ce moment. » Ce n'est vraiment pas gentil. Si vous pouvez faire quelque chose pour régler ce problème, ce serait bien.

Sarah : Bonjour. Je suis Sarah.

Aisha : Je suis Aisha.

Sarah : Nous allons toutes les deux vous adresser la parole. Nous participons au Ambassador program, et le PARC et ses agents de probation orientent la plupart des élèves de notre école. Aisha et moi avons discuté d'un problème que nous avons toutes les deux. Nous sommes incapables de trouver un emploi. Je suis moi aussi sous la responsabilité de la société d'aide à l'enfance.

Aisha : Moi aussi, je suis en foyer d'accueil.

Sarah : Quand j'habitais avec ma mère, c'était dans un projet domiciliaire. J'avais beaucoup de difficulté à trouver un emploi. J'ai fait beaucoup de bénévolat. Je parle couramment le français et l'anglais. J'ai toujours essayé de trouver un emploi, et les seules personnes qui ont voulu m'embaucher étaient les responsables du PARC, et c'était pour le projet que j'ai réalisé au cours de l'été. Sinon, souvent, quand je postule un emploi, je me sens jugée à cause de mes perçages. Je comprends qu'ils ne soient pas permis dans l'industrie alimentaire, mais j'ai l'impression que les curriculums ne prennent même pas la peine de regarder mon curriculum vitae.

Un autre gros problème que j'avais quand j'habitais avec ma mère, c'était mon quartier, et Aisha avait le même problème. Selon moi, les employeurs potentiels ne pensent pas que je suis capable de faire les mêmes choses qu'un jeune de 20 ans à cause de mon âge. J'ai fait beaucoup de bénévolat et je pense qu'on me considère comme une personne irresponsable parce que j'ai 17 ans. Je ne pense pas que les employeurs tiennent compte du fait que je suis aussi compétente qu'un autre. Je veux dire, on m'a donné beaucoup de responsabilités quand j'étais encore très jeune. Je veux dire que je fais les choses sérieusement.

Aisha : Vous savez déjà que je m'appelle Aisha. Je suis moi aussi en foyer d'accueil. J'habitais avec ma mère dans un logement subventionné qui se trouvait dans un quartier médiocre où il y avait pas mal de corruption. Les jeunes du quartier ne sont pas motivés parce qu'ils sont des bénéficiaires typiques de l'aide sociale ou qu'ils habitent là parce que leurs grands-parents habitaient eux aussi dans ce quartier. Il y a de l'histoire là-bas.

Il y a un centre d'emploi dans le quartier, et j'ai beaucoup de difficulté à trouver un emploi, comme Sarah. Depuis quatre mois, j'envoie des curriculum vitae et je me présente partout. Je trouve ça difficile parce qu'il y a beaucoup d'endroits, comme les centres d'emploi et le YMCA, qui peuvent nous aider, mais leurs moyens sont limités parce qu'ils ne reçoivent pas assez de financement. Les fonds qu'ils reçoivent ne sont pas suffisants, ou ils ne sont pas bien organisés.

Nous sommes relégués aux oubliettes. Nous nous présentons à des endroits pour obtenir de l'aide, mais aucune aide n'est disponible. Ils considèrent que nous n'avons pas d'expérience. Ils nous offrent des emplois dans le télémarketing ou d'autres domaines qui ne correspondent pas aux emplois que nous

because we do have responsibility. Being a youth in care you have to have a lot of responsibility and you gain a lot of responsibility just being youth in care. There are all kinds of requirements like extended care, living on your own, and you have to develop all these skills.

We are qualified in many ways to get proper jobs, but people do not look at us because we are young and we are stereotyped. I think it is because of where I live too. I put my address on my resumé and people just do not call back because they see my neighbourhood, and I think that is really unfair.

Sarah: Also, I mean, it has come down to the point where sometimes — I have handed out so many resumés to the point where I even lost count. It has gotten to the point where I think should I take my piercings out? I really love my piercings and they represent who I am. I just know that if I take my piercings out I am going to be so sad.

Also being a youth in care, I wish some people would understand — a lot of people just think we are troublesome because you are in care of Children's Aid. They think we caused all this trouble and all this stuff, but really, it is the situation we are put in. I guess — it is just tough like that.

The Chairman: Is there anyone else who wants to say a few words?

Stephanie Clark, Facilitator, Students Commission of Canada, Centre of Excellence for Youth Engagement: Apparently, I am sitting in for Stoney McCart, who is my boss; I do that a lot lately. My name is Stephanie Clark and I represent the Students Commission of Canada, the Centre for Excellence for Youth Engagement.

I am no longer a young person, even though I may look it. I am kind of almost an adult. One day soon I hope I will be. My role here today is just to support the young people who are coming to you from the Students Commission.

You have Nadia, Simone, Jeremy and Joel, or whatever name he is calling himself lately; it is constantly changing.

The only thing I really want to say is that I am always blown away by how privileged I am to work in this field. I did not really mean to get involved in it, but I sort of was pulled into it and the Students Commission is really good at trapping people. I am a lifer, by choice obviously. The power in this room is so overwhelming.

As you pointed out earlier, there are so many people that are not here. A couple of people drop out due to exams, as much as they would love to be here, it is just not possible. I know the committee has released an interim report and within the next couple of weeks, we hope to submit a report to this committee.

cherchons. Je pense alors qu'on devrait tout de même nous donner une chance parce que nous sommes responsables. Il faut être très responsable pour être en foyer d'accueil, et on acquiert beaucoup le sens des responsabilités quand on est dans cette situation. Il y a beaucoup d'exigences liées au fait d'être en foyer d'accueil pendant une période prolongée ou de vivre seul, et il faut acquérir toutes ces compétences.

À bien des égards, nous sommes qualifiés pour occuper de bons emplois, mais les gens ne nous prennent pas en considération parce que nous sommes jeunes et victimes de stéréotypes. Je pense que l'endroit où je vis est également un facteur. J'inscris mon adresse sur mon curriculum vitae, et les gens ne me rappellent pas parce qu'ils voient dans quel quartier j'habite, et ce n'est pas juste.

Sarah : De plus, la situation est devenue tellement difficile — j'ai remis tellement de curriculum vitae que je ne les compte plus. Je ne sais même plus si je devrais garder mes perçages? Je les aime vraiment, et ils reflètent qui je suis. Je sais que je serai vraiment triste si je ne les ai plus.

J'aimerais également que les gens comprennent notre situation en tant que jeunes en foyers d'accueil — beaucoup de gens pensent que nous sommes des jeunes difficiles parce que nous sommes sous la responsabilité de la société de l'aide à l'enfance. Ils pensent que nous avons causé tous ces problèmes, mais, en réalité, c'est simplement notre situation. Je pense — c'est juste difficile comme ça.

La présidente : Y a-t-il quelqu'un d'autre qui voudrait prononcer quelques mots?

Stephanie Clark, modératrice, Commission des étudiants du Canada, Centre d'excellence pour la participation des jeunes : Je suis ici au nom de mon patron, Stoney McCart; je suis souvent appelée à le représenter dernièrement. Mon nom est Stephanie Clark, et je représente la Commission des étudiants du Canada et le Centre d'excellence pour la participation des jeunes.

Je ne suis plus une jeune même si j'en ai l'air. Je suis, en quelque sorte, presque une adulte. J'espère que j'en serai une un jour. Je suis ici aujourd'hui pour représenter les jeunes de la Commission des étudiants du Canada qui sont venus vous parler.

Vous entendrez Nadia, Simone, Jeremy et Joel, quel que soit son nom dernièrement; il change souvent de nom.

J'aimerais seulement dire une chose. Je suis toujours étonnée d'avoir le privilège de travailler dans ce domaine. Je n'avais pas vraiment l'intention de m'engager, mais j'ai en quelque sorte été attirée, et la Commission des étudiants piège souvent les gens. Je suis condamnée à travailler dans ce domaine à perpétuité, par choix, évidemment. Il y a tellement de pouvoir dans cette salle que ça me coupe le souffle.

Comme vous l'avez souligné plus tôt, il y a beaucoup de gens qui ne sont pas ici. Quelques-uns d'entre eux n'ont pas pu venir à cause d'examens, et même s'ils auraient adoré être ici, ce n'était simplement pas possible. Je sais que le comité a publié un rapport intérimaire, et nous espérons vous présenter un rapport au cours

We hope to get responses from a greater breadth of people. We acknowledge there is a lot of wisdom out there.

Anyone who is here, I invite you guys to participate as well. Everyone I think — you can come and talk to me after if you want to be involved. That is really all I have to say. Simone, do you want to go?

Simone: Hi, my name is Simone. I am with Project PEACE Team associated with the Students Commission and the Toronto police regarding violence in our city. PEACE stands for public education and crime eradication. One of the subjects I want to stress on today is child abuse and child molestation.

I was at a seminar two weeks ago where they stressed the different ways on how to catch a pedophile or ways of keeping your kids safe or knowing if your kid is being molested.

We were — there were interesting videos, I should say, they were disturbing, but very interesting clips of former pedophiles talking about how they lured children into their little world. And it was sickening to know that it was done right under their parents or their guardian's back. I was really touched by that — not touched, sorry, I was very concerned to know that it is very big thing that is happening.

I cannot stress enough that it is one of the most disturbing and growing issues in our community and even though I have not experienced it myself, I believe that it is very important to spread the word. We need to stand united, more united when we care for our children. The saying that it takes a village to raise a child can be very helpful in reminding us that — to remember that children are our future.

I know that the child offenders who are caught are either taken to a recovery system or put in jail, like the severe kinds, but I think when most of them are released some of them disappear either to start a new life or to lay low for a while until it is safe to offend again. Most of them move around and may offend somewhere else. They target another community and the people in the community do not know that where they live is no longer a safe haven.

What can we do about this? What I want to see done is when an offender is released there should be a province-wide press release notifying every community. I think every group home or church or library, community store, et cetera, should be notified so they can be more prepared when it comes to keeping our children safe from these people.

des prochaines semaines. Nous espérons obtenir les commentaires d'un plus grand nombre de personnes. Nous savons qu'un grand nombre de personnes font preuve d'une grande sagesse.

J'invite tous ceux qui sont ici à participer également. Tout le monde je pense — après la séance si vous voulez participer, vous pouvez venir me parler. C'est vraiment tout ce que je voulais dire. Simone, tu veux y aller?

Simone : Bonjour. Je m'appelle Simone. Je représente l'équipe de Project PEACE, qui travaille en association avec la Commission des étudiants et la police de Toronto en vue de réduire la violence dans notre ville. L'un des objectifs principaux de PEACE est de sensibiliser le public et d'éradiquer la criminalité. L'un des sujets dont je voudrais parler aujourd'hui est la violence envers les enfants et la pédophilie.

Il y a deux semaines, j'ai assisté à un colloque où on a abordé les diverses manières de capturer un pédophile, d'assurer la sécurité des enfants ou de déterminer si votre enfant se fait agresser.

Nous étions — il y avait des vidéos intéressantes. Je devrais plutôt dire qu'elles étaient dérangeantes. Les extraits étaient toutefois très intéressants, car on y voyait d'anciens pédophiles, qui parlaient de la façon dont ils s'y étaient pris pour attirer les enfants dans leur monde clandestin. C'était révoltant de voir que ces choses se passaient directement sous le nez des parents ou des tuteurs de l'enfant. J'ai été très touchée par cela — pas touchée, je m'excuse. J'ai été très préoccupée d'apprendre que c'est un problème aussi important.

Je ne peux insister assez sur le fait qu'il s'agit d'un des problèmes les plus troublants et qui prennent le plus d'importance dans notre collectivité, et même si je ne les ai jamais vécus, je crois qu'il est très important d'en parler. Nous devons nous unir plus que jamais, car il s'agit de nos enfants. Il existe une expression selon laquelle ça prend un village pour élever un enfant. Cette expression est très utile pour nous rappeler — pour qu'on se rappelle que les enfants sont notre avenir.

Je sais que les pédophiles qui sont arrêtés sont souvent intégrés dans un programme de réadaptation ou incarcérés, dans les cas les plus graves, mais je crois que la plupart d'entre eux, quand ils sont mis en liberté, disparaissent en vue de commencer une nouvelle vie ou de rester anonymes pendant un certain temps jusqu'à ce qu'ils puissent de nouveau agresser des enfants. La plupart d'entre eux démenagent souvent et peuvent recommencer ailleurs. Ils ciblent une autre collectivité, et les membres de cette dernière ne savent pas que l'endroit où ils habitent n'est plus sécuritaire.

Que pouvons-nous faire? Ce que je voudrais, c'est qu'il y ait un communiqué de presse à l'échelle de la province chaque fois qu'un contrevenant est mis en liberté afin d'en aviser toutes les collectivités. Je crois que les responsables de tous les foyers pour enfants, de toutes les églises, les bibliothèques, les boutiques, et cetera, devraient être informés afin qu'ils soient en mesure de protéger les enfants contre ces personnes.

For the severe offenders that cannot recover or change their ways, like I think they should be kept isolated from the communities so it is less likely for them to be tempted to start offending again.

We also have to help the kids that are recovering from being molested. There has to be more support when a child is going through the process of rebuilding his or her relationships with adults. That is pretty much it, you know.

Jeremy: Hi, I am Jeremy. I have been working with the Students Commission since September as a co-op student. I have also been part of the police project, like Simone.

The major topic that I have come across with youth, not only Toronto, but all across Canada is the stigma created through lack of education about different topics. The main one I decided to talk about was homosexual discrimination.

The stigma found within small communities can also be found within major communities such as Toronto. This happens not only within cities, but also within the different communities in the cities. An example of that would be Little Italy and Chinatown in Toronto itself. A lot of it, as I have seen through my friends, is homosexual discrimination.

Nobody is born a hater. We are all taught hate through mentors, lack of education and fear of the unknown. Homosexual youth, and youth of any orientation that have questions and thoughts about themselves, are afraid to come out and ask questions due to the stigma and negativity created from the peers.

My proposal is education through organizations within the communities. Like Toronto has PFLAG, but I suggest more of an open organization that is available in and outside schools. I think it should have coordinators of all possible orientations, whether homosexual, heterosexual, transgender, et cetera.

You could see someone walking into a workshop or walking into a building in which more stigmas or more rumours or discrimination could be created, but instead have online chats in which people could log on and just ask questions under an anonymous name. You could have phone-in chat lines, like Kids Help Phone, except based on questions which the youth need to know to help them understand themselves. Once the program has gone on for six months to a year and the communities and the adults feel comfortable with it then I think we could start to bring in workshops to the schools. These workshops could also go into community centres, places like that, where everyone is welcome. In those places, youth can learn and have activities with questions and results showing that not everyone is completely on this line of whether they consider themselves completely straight or completely gay. It would show them that all people have the

En ce qui concerne les contrevenants qui sont coupables des crimes les plus graves, qui ne peuvent pas guérir ou changer, je crois qu'ils devraient être isolés des collectivités afin qu'ils n'aient pas envie de commettre un autre crime de ce genre.

Nous devons également aider les enfants qui ont été agressés et qui veulent guérir de leurs blessures. Un enfant qui doit de nouveau faire confiance aux adultes doit être appuyé. C'est à peu près tout, vous savez.

Jeremy : Bonjour, je suis Jeremy. Je travaille pour la Commission des étudiants dans le cadre d'un programme travail-études depuis septembre. J'ai également participé au projet de la police, comme Simone.

Le problème le plus important que j'ai constaté parmi les jeunes, pas seulement à Toronto, mais dans tout le Canada, concerne les préjugés découlant d'un manque de connaissances relativement à divers sujets. Le sujet principal dont j'ai décidé de parler est la discrimination à l'égard des homosexuels.

Les préjugés qui existent dans les petites collectivités sont également présents dans les grandes collectivités, comme Toronto. Les préjugés sont ressentis non seulement au sein des villes, mais également dans les diverses collectivités qui forment la ville. La Petite Italie et le quartier chinois de Toronto en sont des exemples. Dans de nombreux cas, comme je l'ai appris par l'entremise de mes amis, il y a de la discrimination envers les homosexuels.

Personne n'est né avec un sentiment de haine. Nous devenons haineux à cause des gens que nous admirons, de notre manque de connaissance et de la peur de l'inconnu. Les jeunes homosexuels et de toute orientation sexuelle qui ont des questions et des réflexions sur eux-mêmes ont peur de s'ouvrir et de poser des questions en raison des préjugés et de la négativité de leurs pairs.

Je propose de sensibiliser les jeunes par l'entremise d'organismes au sein des collectivités. Toronto a PFLAG, mais je suggère que l'on crée une organisation ouverte qui œuvre dans les écoles et à l'extérieur de celles-ci. Je crois qu'elle devrait avoir des coordonnateurs de toutes les orientations sexuelles possibles, qu'elles soient homosexuelles, hétérosexuelles, transgenres, et cetera.

On peut laisser les jeunes participer à des ateliers ou entrer dans des immeubles où la discrimination, les préjugés ou les rumeurs se multiplieront, ou on pourrait créer des activités de discussion en ligne dans le cadre desquelles les gens pourraient ouvrir une session et simplement poser leurs questions en se servant d'un nom d'utilisateur qui leur permettrait de conserver leur anonymat. On pourrait avoir des lignes d'aide comme Jeunesse J'écoute, mais elles s'appuieraient sur des renseignements dont les jeunes ont besoin pour se comprendre eux-mêmes. De six mois à un an après la mise en œuvre du programme, quand les collectivités et les adultes seront à l'aise, je pense que l'on pourrait commencer à organiser des ateliers dans les écoles. Ces ateliers pourraient également être tenus dans des centres communautaires ou d'autres endroits du genre, où tout le monde est le bienvenu. Dans ces endroits, les jeunes peuvent

qualities of each other. This would show people that when they discriminate they are discriminating against something that is already a part of them.

Through the notes and the planning created through this, a manual could be created, a book, which could be publicized in libraries, school libraries, public libraries or even in the government itself. The adults could read the manual and then could create their own workshops and give back to the community what the community taught them.

These workshops could break down the stigma and borders created from fear and lack of education. We should have these workshops in not only Toronto or major cities, but in smaller cities like Saskatoon and just different individual communities which are isolated, and these ideas just spread like wildfire. Even if we cannot make every single person today have a holistic view, if one person's outlook is changed today, then it is a step towards the future.

Joel: My name is Joel. That is the actual saying. Nothing has been changed.

The Chairman: Like my name, no one can pronounce it.

Joel: So we have something in common. I am also part of the Students Commission, which is associated with Project PEACE. I know you people have been here since one o'clock, but I would ask you guys to hold on just a little bit longer.

The Chairman: A few of us can, but you will notice some of my colleagues, the problem is that flight arrangements, train arrangements to get cheaper fares, and the rules. Some of us are here, but that is why some of the rest have left because they were told the cut-off was five o'clock, so they made arrangements and now they cannot change them. That is why we are on a time frame.

That is the other thing you learn from life. You run out of time all the time.

Joel: What I would like to talk about today is bullying and harassment. They kind of coincide with each other, so I will be quick.

As a youth, especially when I was very young, coming from kindergarten to even up to Grade 5 and what not — that is my twin sister, she was with me during that time. I am going to speak to something that she does not know too much about, but also I was bullied as a youth. There would be some thing from say, you know, "Joel is dumb, Joel you cannot do this, you cannot do that." Even though today we call each other "stupid" and what not, sometimes people do take it to heart and I think that sometimes you forget that.

apprendre et participer à des activités comprenant des questions et des résultats qui montrent que ce n'est pas tout le monde qui se considère comme complètement hétéro ou complètement homo. Cela leur permettrait de voir que tout le monde a ces qualités en soi-même. Les jeunes comprendraient alors que, quand ils pratiquent la discrimination, ils s'attaquent à une partie d'eux-mêmes.

On pourrait s'appuyer sur la planification et les notes liées à ce programme pour créer un guide ou un livre qui serait disponible dans les bibliothèques, les bibliothèques scolaires, les bibliothèques publiques ou même auprès du gouvernement. Les adultes pourraient lire le guide, créer leurs propres ateliers et faire en sorte que la collectivité tire profit de leurs expériences au sein de cette dernière.

Ces ateliers pourraient détruire les préjugés et les frontières qui découlent de la peur et du manque de connaissances. Nous devrions tenir ces ateliers, non seulement à Toronto ou dans les grandes villes, mais également dans de petites villes comme Saskatoon et diverses communautés isolées, et ces idées se répandraient comme une traînée de poudre. Même si on ne peut obliger tout le monde à avoir une vision holistique, si le point de vue d'une personne est changé, il s'agit d'un pas vers l'avenir.

Joel : Je m'appelle Joel. C'est vraiment comme ça qu'on le prononce. Rien n'a changé.

La présidente : C'est comme mon nom. Personne ne peut le prononcer.

Joel : Nous avons donc quelque chose en commun. Je fais également partie de la Commission des étudiants, qui est associée à Project PEACE. Je sais que vous êtes ici depuis 13 h, mais je vous demanderais de rester encore un peu.

La présidente : Quelques-uns d'entre nous peuvent rester, mais vous remarquerez que certains de mes collègues doivent partir à cause de problèmes liés à leurs billets d'avion et de train — pour payer moins cher — et aux règlements. Certains d'entre nous sommes ici, mais ces problèmes expliquent pourquoi d'autres ont dû partir. On leur a dit que la limite était 17 h. Ils ont donc pris des arrangements qu'ils ne peuvent désormais pas changer. C'est pourquoi le temps est limité.

C'est une chose qu'on apprend de la vie. On manque toujours de temps.

Joel : Aujourd'hui, j'aimerais parler de l'intimidation et du harcèlement. Ce sont deux sujets interreliés. Je vais donc faire vite.

En tant que jeune, surtout quand j'étais très jeune, de la maternelle à la cinquième année — c'est-à-dire que ma jumelle était avec moi. Je vais parler de quelque chose dont elle n'est pas vraiment au courant. J'ai été victime d'intimidation quand j'étais jeune. On me disait, par exemple : « Joel est stupide. Joel, tu n'es capable de rien faire. » Même si, de nos jours, on s'appelle « stupide » et on fait toutes sortes de commentaires de ce genre, certaines personnes prennent ces choses à cœur, et je pense qu'on oublie souvent ça.

As a youth when I was told stuff like that it gave me very much low self esteem. I came from a good family background, so I survived, I could say, like that and I was given a lot of positive attitude to keep pressing on, try and do the best you can and what not. I feel as though my family kind of had me bred into a good type of environment. I was always able to keep a smile on no matter what. I feel that is what brought me through, but many people who are bullied have a lot of different backgrounds, coming from a lot of different walks of life. I feel when they are told things like that as well, they do take it to heart and there are a lot of things associated with that.

One thing I did not even remember, it was one of the most important things when I was talking to somebody about this too, was that bullying and also harassment, which it does lead to when you get to a company and they make fun of you and it does turn into harassment. So even from suicide, we have a lot of suicide and even, in some cases, murder has been the cause of bullying and harassment, so people who even hung themselves because they couldn't take it anymore or say somebody is beating somebody up and it just went too far. Cases like those, it was due to bullying and harassment.

A lot of this goes on, a lot of bullying does go on, even though a lot of us have had experience, it goes a lot through youth and that is why the most target is the children, say, the ages from eight years and above.

The great, very murderous, very evil man, Mr. Adolf Hitler said that if he got a child until he was eight years old the child would be his. He meant that many of those stages from birth until age of eight are when the children soak up everything. It is when they learn. When it comes to bullying and what not, they take those experiences in and it does traumatize them in a very big way, even though they could be the richest man or woman on earth when they grow up, but the traumatic effect does have an impact on their life. If they cannot take on the bully they'll take on people inside the family or those they feel are subject and not doing anything about it which causes this big chain which really needs to be broken.

What I think they need to do, when I say they I mean the government and the Senate committee as well, there's no sense me telling you guys to come and see what's going on, because this is an issue that everybody knows about and you guys have been told time and time again about situations like this. So I feel more is that you guys should be looking towards making more innovative programs — because we do have programs, but I do not feel it is enough.

I feel there should be more innovative programs as well as more programs that actually have a follow-up. Because a bully could be beside me right now, like Jeremy could be my bully right now. By the time we get outside it goes in one ear and out the other, they forget, next couple of days or whatever. But there

Quand j'étais jeune et qu'on me disait ce genre de chose, j'avais très peu confiant en moi. Je venais d'une bonne famille, et c'est grâce à elle que je peux dire que j'ai survécu. J'ai acquis une attitude positive, car on me disait de ne pas lâcher et d'essayer de faire de mon mieux. Selon moi, ma famille m'a élevé dans un bon milieu. J'ai toujours été capable de garder le sourire, peu importe ce que je vivais. Je crois que c'est comme ça que j'ai survécu, mais de nombreuses personnes qui sont intimidées ont eu des expériences très différentes et viennent de divers horizons. Quand on leur dit des choses comme cela, je crois qu'elles les prennent au sérieux, et il y a beaucoup de problèmes qui sont liés à ça.

L'une des choses que j'ai même oubliées, et c'était l'un des points les plus importants de ma conversation avec quelqu'un à ce sujet, est que l'intimidation peut se poursuivre quand on commence à travailler dans une entreprise et que certains employés se moquent des autres. L'intimidation se transforme alors en harcèlement. Cela est également lié au suicide. Il y a beaucoup de suicides et même, dans certains cas, des meurtres qui sont causés par l'intimidation et le harcèlement. Il y a des gens qui se sont même pendus parce qu'ils n'en pouvaient plus. Certains autres se font battre, et ça va un peu trop loin. Ces cas-là sont tous liés à l'intimidation et au harcèlement.

Ces situations sont chose courante. Il y a beaucoup d'intimidation, et même si un grand nombre d'entre nous l'avons vécue, c'est quelque chose qui se passe beaucoup chez les jeunes, et c'est pourquoi les enfants de huit ans et plus en sont souvent la cible.

Le grand meurtrier maléfique, Adolf Hitler, a affirmé que, s'il mettait la main sur un enfant avant qu'il ait huit ans, ce dernier lui appartiendrait. Il voulait dire que pendant bon nombre de ces étapes, de la naissance jusqu'à l'âge de huit ans, les enfants sont comme des éponges qui absorbent tout. C'est pendant cette période de leur vie qu'ils apprennent. Ils vivent des expériences d'intimidation qui les traumatisent énormément. Même si l'enfant pouvait devenir l'homme ou la femme la plus riche du monde, ce traumatisme influera sur sa vie. S'il ne peut pas confronter la personne qui l'a intimidé, il s'en prendra aux membres de sa famille ou à quelqu'un qui ne se défend pas, et c'est le début d'un cercle vicieux qui doit vraiment être brisé.

Ce que je crois que vous devriez faire, et par là je veux dire le gouvernement et le comité sénatorial — il est inutile de vous dire de venir voir ce qui se passe, car c'est un problème dont tout le monde est au courant, et vous avez sûrement entendu parler de telles situations à maintes reprises. Je crois donc que vous devriez plutôt créer des programmes plus novateurs — parce que nous avons des programmes, mais, selon moi, ils ne sont pas suffisants.

Je crois qu'il devrait y avoir plus de programmes novateurs, ainsi que des programmes qui comprennent un suivi. Il pourrait y avoir une brute à mes côtés en ce moment. Par exemple, Jeremy pourrait être une brute qui m'intimide. On sortirait dehors, et il aurait oublié tout ce qu'il a entendu dire au cours des prochains

should be more innovative programs, there should be more follow-ups, more of a hotline maybe should publish things like that.

That is pretty much it. I am going to hand it over to Nadia.

Nadia: Hi, I am Nadia. I will do my best to keep it short. There are like 2,000 people in my school. That is only the students, okay, and there might be more, I have not counted.

There are 150 of those kids on welfare, okay. A lot of kids who do not go on welfare do have jobs and the curriculum is really hard. People in academic classes have a lot of work to do and teachers do not take note of their jobs, and jobs are after school and because it is after school jobs it is not like nine to five, you are only working in the daytime. You are working late at night and there is no time to do a lot of homework. Some teachers expect you to do an essay overnight and there is no time for that. A lot of kids lose marks on that. There are programs at schools for people who cannot afford things and not everybody is going to come out for that, right. Sometimes some kids find it embarrassing. Some kids just refuse to even acknowledge that. So, yeah, that is it; too much work.

The Chairman: And too little time. I know.

Nana: I have just been asked to close.

You have to think of yourselves as unique, but also as a part of your environment. Politicians need to realize that you guys can change that environment. The issues are unaffordable housing, discrimination, all those kind of things. You guys have the power to do something about that. So that is one thing that I got out of this discussion.

The second thing I got out of the discussion is that you have the right to participate in a UN convention. I think because the youths have gone through all their problems, they are the experts on the topics that they talk about. I think a lot of times we put them in situations where they are part of talking how it feels. We also need to recognize that they have a really big power and a voice to not only say how it feels, but also what it takes to change it.

Because of that, we want to thank you and we appreciate the chance for our youth to speak with you guys today and also to stress how important and wonderful it would be if you could spend some time with any one of these youth and just give them an opportunity to talk a little bit more with you guys about these issues.

The Chairman: Thank you for summing it up and making it easier on me. We always run out of time and we always have too much to do. So the good news or the bad news, whichever, it is not going to change much. You are still going to be stressed, you are still going to have too much work and we all have to cope. The Senate committee has to cope with time frames and things.

jours. Il devrait donc y avoir plus de programmes novateurs, de suivi, de lignes d'aide pour sensibiliser les gens à cela.

C'est pas mal tout. Je vais donner la parole à Nadia.

Nadia : Bonjour, je suis Nadia. Je ferai de mon mieux pour être brève. Il y a environ 2 000 élèves dans mon école. Je parle seulement des élèves, et il pourrait y en avoir plus. Je ne les ai pas comptés.

Parmi tous les étudiants, 150 bénéficient de l'aide sociale. Beaucoup de jeunes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale ont un emploi, et le programme d'études est très difficile. Les gens qui prennent des cours théoriques ont beaucoup de travaux, et les enseignants ne tiennent pas compte de leur emploi. Ces jeunes travaillent après l'école. Ce ne sont donc pas des emplois réguliers où on travaille pendant le jour. Ils travaillent très tard et n'ont pas le temps de faire leurs travaux. Certains enseignants s'attendent à ce qu'ils fassent leur dissertation pendant la nuit, mais c'est impossible. Un grand nombre d'élèves n'ont pas des bonnes notes à cause de cela. Il y a des programmes dans les écoles pour les élèves qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins, mais ce n'est pas tout le monde qui en profitera. Parfois, les jeunes ont honte. Certains d'entre eux refusent d'accepter leur situation. Alors, c'est ça; il y a trop de travaux.

La présidente : Et trop peu de temps. Je sais.

Nana : On m'a seulement demandé de conclure.

Il faut se considérer comme unique, mais également comme faisant partie d'un milieu. En tant que politiciens, vous devez vous rendre compte que vous pouvez modifier ce milieu. Les problèmes sont les logements inabordables, la discrimination et ce genre de choses. Vous avez le pouvoir de faire quelque chose. Selon moi, c'est ce qui est ressorti de la discussion.

L'autre chose qui m'a frappée, c'est que vous avez le droit de participer à une Convention des Nations Unies. À mon avis, les jeunes sont des spécialistes des problèmes dont ils ont parlé parce qu'ils les ont vécus. Je pense qu'on leur donne souvent l'occasion de parler de leurs émotions. Nous devons également reconnaître qu'ils ont beaucoup de pouvoir et que, s'ils peuvent expliquer comment ils se sentent, ils peuvent également proposer des solutions.

C'est pourquoi nous voulons vous remercier. Nous sommes heureux que les jeunes aient eu l'occasion de vous adresser la parole aujourd'hui et de vous dire comment il est important et merveilleux que vous passiez du temps avec eux pour leur donner la chance de vous parler de ces problèmes un peu plus en profondeur.

La présidente : Je vous remercie d'avoir résumé la discussion et de m'avoir facilité la tâche. Nous n'avons jamais assez de temps, et avons toujours trop de choses à faire. La bonne nouvelle, ou la mauvaise, selon les points de vue, est que cela ne changera guère. Vous allez toujours être stressés, il y aura toujours trop de travail et nous devons tous gérer cette situation. Le comité sénatorial doit gérer des délais et des contraintes.

I want to thank all of you for coming. As some you have said, it is not easy. It is difficult. You did not know what you were getting into. We do the same thing. When you land somewhere you do not know who is going to say what to you. We still have nerves, so we can just imagine back — I am not sure I would have the nerve to come and speak to a Senate committee. I appreciate that you have that much initiative that you could come.

What I am taking out of this session is that we are learning that we have to listen to you more, to talk to you more, and to see where you live, how you live and what your problems are. Too often, we take what children need from what happened to us and we forget that that was decades and decades ago.

I think we learn again that the convention was right when it said to involve children and youth and listen to them. They have a responsibility for their own lives and we should hear them. So you have started us on that.

The other is the point you made that as each one of you talked, you are very unique, very different in how you express yourself, in what you have experienced, and I think what you want for yourselves is all a little bit different. We keep talking Convention of the Rights of the Child. It is not just about the child, it is about people. Each one of you is very different and I think that has not come out in our report as strongly as it should. And I think you have done us a service that it will be incorporated into the report.

Finally, I am going to leave my card so that if any of you are in Ottawa, you know that big building called Parliament, please come and see us. It is open, it is your Parliament, and you should come any time you can. I would like to come and see you in your area.

I should tell you my background. I come from Regina and I used to be a Family Court judge. I can tell you that 80 per cent of my caseload was Aboriginal, 20 per cent was the population, so there is the problem. Sir, Saskatoon is not isolated. I was born there. Toronto is isolated. Come on out West. We will show you we are not isolated.

In my caseload I learned a lot about young people in conflict with the law and conflict with the foster system and I should tell you, I was a Family Court judge for twelve years and I went away for seven years. In those days, court was private. So after seven years I came back to Regina and there was this young woman yelling, "Judge Andreychuk, Judge Andreychuk." I said, "I am not a judge anymore." And she said, "I am not a delinquent anymore." And she told me about how she went back to school, how she got her life together, how she reclaimed her kids. And she said, "It is what you did." I said, "No, it is what you did. I just happened to be there."

Je voudrais tous vous remercier d'être venus. Comme certains d'entre vous l'ont dit, ce n'est pas facile. C'est dur. Vous ne saviez pas dans quoi vous vous embarquiez. Nous faisons la même chose. Quand on se présente devant un groupe pour parler, on ne sait pas ce que les gens nous diront. Nous nous sentons encore nerveux. Nous pouvons donc nous imaginer auparavant — je ne suis pas certaine que je serais capable d'adresser la parole à un comité sénatorial. J'apprécie votre sens de l'initiative, qui vous a poussés à venir.

La séance nous a permis d'apprendre que nous devons vous écouter davantage, parler avec vous, voir où vous vivez, comment vous vivez et ce que sont vos problèmes. Trop souvent, nous pensons que les enfants ont besoin des mêmes choses que celles dont nous avions besoin à leur âge. Nous oublions qu'il y a de cela plusieurs décennies.

Selon moi, nous apprenons également que ce qui a été dit dans la Convention est vrai; nous devons faire participer les enfants et les jeunes, et les écouter. Ils sont responsables de leur vie, et il faut les écouter. Vous nous avez donc permis de commencer à faire cela.

L'autre chose que j'ai comprise en vous entendant parler, c'est que vous êtes tous très uniques, très différents dans la manière de vous exprimer et dans vos expériences, et je crois que ce que vous voulez pour vous-mêmes varie. Nous parlons sans cesse de la Convention relative aux droits de l'enfant, mais il ne s'agit pas seulement des enfants. Cela touche tout le monde. Chacun de vous est unique, et je crois que notre rapport n'a pas suffisamment mis l'accent là-dessus. Je crois que vous nous avez rendu un service et que nous incorporerons cela dans notre rapport.

Enfin, je vais vous laisser ma carte. Si un jour vous êtes à Ottawa, venez nous voir dans ce gros immeuble qu'on appelle le Parlement. Le Parlement est à vous et il est ouvert, et vous devriez venir quand vous en aurez la chance. J'aimerais aussi venir vous voir dans votre région.

Je devrais vous parler un peu de mes antécédents. Je viens de Regina et j'ai été juge du tribunal de la famille. Je peux vous dire que 80 p. 100 de ma charge de travail concernaient des Autochtones, et 20 p. 100, le reste de la population. C'est ça le problème. Monsieur, Saskatoon n'est pas isolé. Je suis née là. Toronto est isolé. Venez dans l'Ouest, nous vous montrerons que nous ne sommes pas isolés.

Dans le cadre de mon travail, j'ai appris beaucoup de choses sur les jeunes qui sont en conflit avec la loi et la société d'aide à l'enfance. Je dois vous dire que j'ai été juge du tribunal de la famille pendant 12 ans et que je suis partie il y a sept ans. À cette époque-là, le tribunal était privé. Après sept ans, je suis retournée à Regina, et il y avait une jeune femme qui criait : « Juge Andreychuk, juge Andreychuk. » Je lui ai dit : « Je ne suis plus juge. » Elle m'a répondu : « Je ne suis plus délinquante. » Elle m'a raconté comment elle était retournée aux études, comment elle avait mis de l'ordre dans sa vie et repris ses enfants en charge. Elle a dit : « C'est grâce à ce que vous avez fait. » Je lui ai dit : « Non. C'est grâce à ce que vous avez fait. Moi, j'étais là par hasard. »

I think the government response is we have to have the resources, but it is you who will make a change in your lives. By coming out and speaking out for what's important to you, you have started. So thank you.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, February 12, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:06 p.m. to monitor issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: We are gathered to start the first of our hearings with respect to monitoring issues related to human rights, and inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

That was our original, specific order of reference from the Senate when the Standing Senate Committee on Human Rights undertook to review the machinery of human rights and its implementation and use in Canada. We were looking at international and national machinery — how they work together. Are they a seamless web or two distinct tracks? We were looking at the machinery rather than specific cases of human rights' issues.

We produced a report called "Promises to Keep," which outlined deficiencies and some strengths within our present human rights system. From time to time, we have continued to look at varying issues with respect to the machinery of human rights.

We have been monitoring and watching the change of the United Nations Human Rights Commission into a council. We thought, as the new session will begin in March, I believe, that it would be an opportune time to acquaint ourselves with some of the aspects of the changes between what used to be the commission — and we had worked toward a commission and its operation in furthering human rights — to, now, the new council. We are pleased that there are some experts — foreign policy experts, not just human rights experts — who have been following this and can share their perspectives with us.

Je crois que le gouvernement réagit souvent en disant que nous avons besoin de ressources, mais c'est vous qui changerez votre vie. En venant ici et en parlant de ce qui est important pour vous, vous avez entrepris ce processus. Je vous remercie donc.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 12 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 6, afin de surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous sommes réunis pour la première de nos séances visant à surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Il s'agit de l'ordre de renvoi que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a reçu au départ du Sénat pour entreprendre l'examen des mécanismes touchant les droits de la personne ainsi que de leur mise en œuvre et de leur utilisation au Canada. Nous nous intéressons aux mécanismes nationaux et internationaux et à la manière dont ils s'arriment les uns aux autres. Fonctionnent-ils sans discontinuité à l'intérieur d'un même réseau ou évoluent-ils sur des voies séparées? Nous nous penchons sur le fonctionnement global, plutôt que sur des cas particuliers liés aux droits de la personne.

Nous avons produit un rapport intitulé « Des promesses à tenir », qui expose les lacunes et quelques points forts de notre système actuel. Nous allons poursuivre sporadiquement notre examen de différentes questions touchant les mécanismes associés aux droits de la personne.

Nous avons surveillé de près la transformation de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies qui est devenue un conseil. Comme la nouvelle session débutera, je crois, en mars, nous avons pensé que le moment était bien choisi pour en apprendre davantage au sujet de quelques-uns des aspects de la transition entre l'ancienne Commission — dont nous avons contribué à la création et au travail pour faire avancer les droits de la personne — et le nouveau conseil. Nous sommes heureux que certains experts — des spécialistes de la politique étrangère, pas seulement des experts en droits de la personne — aient suivi ce dossier de près et puissent maintenant nous faire profiter de leurs points de vue.

Honourable senators, you were provided with the historical background, a briefing compiled by Laura Barnet to bring you up to speed on the actual machinery and how it has changed, culminating in the council. That is for your use as a backgrounder, both for the hearings we will hold in Canada and for our visitation in Geneva.

Today, we have with us Professor Akhavan, whose biography is in your materials. He is a professor at the University of McGill, who teaches and researches in areas of public and international law, international criminal law and transitional justice, with a particular interest in human rights and multiculturalism, war crimes prosecutions, UN reform and the prevention of genocide.

We also have Mr. Paul Heinbecker, who is well known to the Senate hearings, former Canadian ambassador and permanent representative to the United Nations and former Ambassador to Germany. He is presently a Director of Laurier Centre for Global Relations, Governance and Policy and is a Distinguished Fellow, International Relations, at the independent research Centre for International Governance Innovation. Welcome to our two panellists. I believe Mr. Heinbecker will lead off.

Welcome to the committee. You can share any perspectives on human rights, particularly with the workings of the international machinery within the UN system — and also within the context of UN reform.

Paul Heinbecker, Distinguished Fellow, International Relations, Centre for International Governance Innovation (CIGI): Thank you. The best help I can be is to talk a bit about the UN and UN reform and situate the reform of the United Nations Human Rights Council in a larger context.

There are two or three mega-issues to bear in mind when considering UN reform and where all of this fits into that reform. First, the international community has never been more divided than it is today, and there has never been less consensus on issues. In the UN, there is not even consensus on the main issues, let alone what should be done about them.

For the original signers of the UN Charter, collective security is a priority. For countries such as the United States, terrorism is the issue beyond all others, the one that is paramount. For the G77 countries, 130 or so, the issue is about development and not about security. As far as those countries are concerned, the emphasis should be placed on and the resources should go to development. Security is more a matter for the larger and richer countries to worry about. In reality, the citizens of the countries that will benefit most come from among the G77, but many still do not accept that notion of the responsibility to protect. Rather,

Honorables sénateurs, on vous a remis une note d'information préparée par Laura Barnet qui retrace l'historique de cette évolution qui a mené à la création du conseil. Vous pourrez vous référer à cette documentation tant pour les audiences que nous allons tenir au Canada que pour notre visite à Genève.

Nous accueillons aujourd'hui M. Payam Akhavan, dont vous trouverez la biographie dans les notes d'information. Il est professeur à l'Université McGill où il enseigne et fait de la recherche dans les domaines du droit international, du droit public, du droit pénal international et de la justice transitionnelle, avec un intérêt tout particulier pour les droits de la personne et le multiculturalisme, la répression des crimes de guerre, la réforme des Nations Unies et la prévention des génocides.

Nous accueillons également M. Paul Heinbecker, un habitué des séances du Sénat, ancien ambassadeur du Canada et représentant permanent aux Nations Unies et ancien ambassadeur en Allemagne. Il est actuellement directeur du Centre for Global Relations, Governance and Policy de l'Université Wilfrid Laurier en plus d'être chercheur distingué en relations internationales au Centre for International Governance Innovation, un institut de recherche indépendant. Nous souhaitons la bienvenue à nos deux témoins. Je crois que c'est M. Heinbecker qui va débiter.

Bienvenue à vous. Vous pouvez nous faire part de vos points de vue en matière de droits de la personne, surtout relativement aux rouages des mécanismes internationaux au sein du système des Nations Unies — ainsi que dans le contexte de la réforme des Nations Unies.

Paul Heinbecker, membre distingué, Relations internationales, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale : Merci. Pour éclairer au mieux votre lanterne, je vais vous entretenir quelques instants des Nations Unies et de leur réforme de manière à situer la création du Conseil des droits de l'homme dans un contexte plus global.

Il y a deux ou trois aspects très importants à prendre en compte lorsqu'on se penche sur la réforme des Nations Unies et sur la façon dont tous ces éléments s'inscrivent dans cette réforme. Premièrement, la communauté internationale n'a jamais été aussi divisée et on n'a jamais été aussi loin d'un consensus dans les différents dossiers. Au sein des Nations Unies, on ne s'entend même pas au sujet des grands enjeux, alors imaginez lorsqu'il s'agit des mesures à prendre à ce sujet.

Pour les signataires originaux de la Charte des Nations Unies, la sécurité internationale est une priorité. Pour des pays comme les États-Unis, le terrorisme est le problème qui se démarque de tous les autres, celui qui est le plus important. Pour les pays du G77, au nombre d'environ 130, ce sont les questions de développement qui passent avant celles de sécurité. Du point de vue de ces pays, il faut s'intéresser d'abord et avant tout au développement et y consacrer toutes les ressources nécessaires. La sécurité est une question qui inquiète surtout les pays plus grands et mieux nantis. Pourtant, ce seraient les citoyens des pays du G77 qui en profiteraient le plus, mais bon nombre de ces États n'acceptent toujours pas la notion de responsabilité de protéger.

they see it as a kind of diversion. All of the unfulfilled development assistance promises made by rich countries are seen as betrayals and indications of their lack of interest.

Even among the rich countries, that would say that collective security and the UN Security Council, UNSC, is the most important issue, there is no consensus. You will likely recall Mr. Putin's discussion at a security conference in Munich a few days ago when he criticized the United States for unilateralism. That is fundamentally how most of the membership sees it, even among the western countries. There is a great deal of anxiety about the direction of U.S. foreign policy, in particular, vis-à-vis Iran and the United Nations. If not yet, there will soon be at least two carrier groups in the Persian Gulf, and there is talk of the arrival of a third. Some observers say that within the year there will be some sort of attack on Iran.

I say that not only to criticize the United States, but also to say that it is part of the framework in which all else is considered. There will be no discussion of human rights that does not take into account these larger issues. The whole UN reform fight — and there is a fight — is a kind of politics by other means. There is neither agreement on the Arab-Israeli issue nor on the Iraq issue, and there is suspicion about what the Iranians are up to and what the Americans are up to about the Iranians. The whole situation is fraught with disagreement. Those larger — or as some might say, “extraneous” — issues are pulled in during the attempt to reform. The UN Human Rights Council becomes a proxy for another kind of issue, and that kind of fighting can be seen regularly.

Second, we hear a great deal about accountability at the UN, the importance of the UN Secretariat being accountable and the failures of the former Secretary-General Kofi Annan to be accountable. People do not understand, even with the investigation led by former U.S. Federal Reserve Chairman Paul Volcker into the oil-for-food scandal, that no one is accountable at the UN. That is the way the place was designed. The secretary-general is the secretary-general; he is the chief administrative officer of the organization, not the chief executive officer. He does not run the UN, the Security Council, the General Assembly or the Economic and Social Council. He runs the secretariat, and that is all.

When people think about the UN, they associate it with systems with which they are more familiar. The Government of Canada has a prime minister who is responsible and accountable for everything that goes on with respect to the Government of Canada; Nortel has a CEO who is accountable for everything that goes on at Nortel. However, at the UN, no one is accountable. The Security Council is not the cabinet of the UN but a separate

Ils y voient plutôt une manœuvre de diversion. Toutes les promesses d'aide au développement non remplies par les pays plus riches sont vues comme des trahisons et des preuves d'un manque d'intérêt.

Même parmi les pays les mieux nantis, ceux qui vous diraient que la sécurité internationale et le Conseil de sécurité des Nations Unies revêtent le plus d'importance, il n'y a pas de consensus. À ce titre, vous vous souviendrez sûrement des propos de M. Poutine à l'occasion de la conférence sur la sécurité tenue il y a quelques jours à Munich alors qu'il a critiqué les États-Unis pour leur unilatéralisme. Cela traduit bien l'essentiel du point de vue de la plupart des États membres, même parmi les pays occidentaux. On s'inquiète beaucoup de l'orientation que prend la politique étrangère étasunienne, surtout par rapport à l'Iran et aux Nations Unies. Si ce n'est déjà fait, il y aura bientôt au moins deux groupes d'intervention aéronavale dans le golfe Persique, et il est question qu'un troisième se joigne à eux. Selon certains observateurs, une attaque sera lancée contre l'Iran au cours de la prochaine année.

Je soulève ces points non seulement pour critiquer les États-Unis, mais aussi pour illustrer le contexte global à l'intérieur duquel tous les autres éléments doivent être pris en considération. Il est impossible de discuter des droits de la personne sans tenir compte de ces questions d'ordre plus général. Tout le combat pour la réforme des Nations-Unies — et on peut vraiment parler d'un combat — s'apparente à des tractations politiques par voies détournées. On ne s'entend ni au sujet du conflit arabo-israélien ni relativement à la question de l'Irak; on est préoccupé par ce que pourraient préparer les Iraniens et parce que les Étasuniens plaignent en retour. Un lourd climat de mésentente plane sur toute la situation. On fait intervenir ces questions plus globales — que certains pourraient qualifier d'extérieures — dans le cadre des efforts de réforme. Le dossier du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies devient un prétexte pour un débat d'un autre genre, ce qui donne régulièrement lieu à des querelles semblables.

Par ailleurs, nous entendons beaucoup parler de la responsabilisation au sein des Nations Unies, de l'importance de la reddition de comptes pour le Secrétariat des Nations Unies et des manquements de l'ancien secrétaire général Kofi Annan à cet égard. On ne semble pas comprendre, même après l'enquête menée par l'ancien président de la réserve fédérale des États-Unis, Paul Volcker, sur le scandale du programme Pétrole contre nourriture, que personne ne rend de comptes à personne aux Nations Unies. C'est la façon dont cette institution a été conçue. Le secrétaire général est simplement secrétaire général; il est l'administrateur principal de l'organisation, et non son premier dirigeant. Ce n'est pas lui qui est à la tête des Nations Unies, du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social. Il dirige le Secrétariat, un point c'est tout.

Lorsque les gens pensent aux Nations Unies, ils les associent à des instances qu'ils connaissent mieux. Le gouvernement du Canada a un premier ministre qui est responsable de toutes les questions qui touchent le gouvernement et qui doit rendre des comptes à cet égard; Nortel a un PDG qui est responsable de tout ce qui se passe à Nortel. En revanche, aux Nations Unies, personne n'assume de telles responsabilités. Le Conseil de sécurité

institution. The UNSC makes its own decisions that do not have to be referred to and/or ratified by the UN General Assembly. If anyone is in charge of the UN, it is the permanent five members of the Security Council.

The oil-for-food scandal was a politically motivated smear of the UN for not supporting the war in Iraq. It was nothing more than that. It seems that \$140,000 has gone missing in the oil-for-food budget, which totalled some \$60 billion over its lifetime. The hearings in the U.S. Congress that took place a few days earlier under the chairmanship of Congressman Waxman, from California, into the missing \$12 billion could not be held until the Republicans lost control of the House. The Coalition Provisional Authority is unable to say what happened to \$12 billion, \$9 billion of which was given by the UN Oil-for-Food program to disburse at the end of the war.

The UN is on the hook for \$140,000 and the U.S. on the hook for \$12 billion. There was no Congressional hearing into the latter for three years, even though the money was known to be missing. All the talk you heard about Kofi Annan and about what a terrible place the UN is, remember that \$140,000 is missing out of a budget that at one time was \$60 billion. The entire business of oil smuggling and oil payoffs were all misdeeds carried out by companies, many from P5 countries and Saddam Hussein, in contravention of successive UN resolutions. They blamed the UN Secretariat for it, although it was trying to monitor the situation. It is not the first time that the members have let the secretariat take the rap: Rwanda was another case.

I have said enough about that. The point is that the UN Secretary-General cannot be held accountable for something for which he is not accountable, and that includes the functioning of the UN Human Rights Council. Nor can Ms. Louise Arbour be held accountable for behaviour of member countries. The problems infecting the Human Rights Council, and everything else in the UN, are the larger international geo-strategic problems that are not being resolved and on which there is huge disagreement internationally.

As a context, I will leave it at that.

The Chairman: That can take us in many directions. Mr. Akhavan, please proceed.

n'est pas le Cabinet des Nations Unies; c'est une institution distincte. Le Conseil de sécurité prend ses propres décisions qui n'ont pas à être examinées et/ou ratifiées par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le scandale du programme Pétrole contre nourriture a pris la forme d'une campagne politique de dénigrement des Nations Unies en raison de leur refus d'appuyer la guerre en Irak. Il ne faut pas chercher plus loin. Il semble qu'il manquait 140 000 \$ dans le budget du programme Pétrole contre nourriture, lequel totalisait quelque 60 milliards de dollars pour l'ensemble de sa durée. Les audiences tenues quelques jours auparavant au Congrès américain sous la présidence de Henry Waxman, membre du Congrès pour la Californie, concernant les 12 milliards de dollars manquants n'auraient pu avoir lieu si les républicains n'avaient pas perdu le contrôle de la Chambre. L'Autorité intérimaire de la coalition est incapable de dire ce qu'il est advenu de cette somme de 12 milliards de dollars, dont 9 milliards provenaient du programme Pétrole contre nourriture des Nations Unies pour des paiements devant être effectués à la fin de la guerre.

Les Nations Unies ont perdu la trace de 140 000 \$, alors que pour les États-Unis ce montant atteignait 12 milliards de dollars. Dans ce dernier cas, il n'y a pas eu d'audience du Congrès pendant une période de trois ans, même si on savait que ces sommes étaient manquantes. Lorsque vous entendez tous ces commentaires négatifs au sujet de Kofi Annan et des horreurs qui se dérouleraient aux Nations Unies, rappelez-vous qu'il manquait 140 000 \$ sur un budget qui atteignait à un certain moment 60 milliards de dollars. Tous les actes répréhensibles liés à la contrebande pétrolière et aux paiements illégaux sont le fait d'entreprises, dont bon nombre provenant des pays du P5, et de Saddam Hussein, qui contrevenaient à une série de résolutions des Nations Unies. On a blâmé le Secrétariat des Nations Unies à cet égard, alors qu'il s'efforçait simplement de contrôler la situation. Ce n'est pas la première fois que les pays membres laissent le Secrétariat porter l'odieux à leur place; le Rwanda en est un autre exemple.

J'en ai déjà assez dit à ce sujet. Il s'agit simplement de savoir que l'on ne peut pas demander des comptes au Secrétaire général des États-Unis pour quelque chose dont il n'est pas responsable, ce qui inclut le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Mme Louise Arbour ne peut pas non plus être tenue responsable du comportement des pays membres. Les problèmes qui affectent le Conseil des droits de l'homme, de même que toutes les autres composantes des Nations Unies, sont des problèmes internationaux d'ordre géostratégique qui demeurent irrésolus et qui suscitent d'importants désaccords à l'échelle planétaire.

Je vais en rester là pour cet exposé du contexte.

Le président : Voilà qui peut nous amener dans bien des directions. Monsieur Akhavan, nous vous écoutons.

[Translation]

Mr. Payam Akhavan, Associate Professor, Faculty of Law, McGill University: Madam Chairman, thank you for having me here. It is both a great pleasure and a very great privilege to share with you some views on the United Nations Human Rights Council.

[English]

I will follow on the overarching context that Mr. Heinbecker capably put before you to speak about some of the central features of the Human Rights Council in relation to the Human Rights Commission. I apologize if I repeat facts that you may already know. I am not sufficiently knowledgeable about what you have already discussed. I will then speak about particular aspects of institutional reform and will end by making specific recommendations on how Canada can adjust its relation to this new body.

When the resolution on the Human Rights Council was finally tabled for adoption by the General Assembly in April of 2006, Ambassador John Bolton of the United States expressed his disapproval. You know that the United States, together with Israel, Palau, Micronesia and the Marshall Islands, voted against the council, believing that it did not go far enough in the adjustments necessary to leave behind the unfortunate past that characterized the commission.

Ambassador Bolton said that we intended to have a butterfly but instead have a caterpillar with lipstick. This is yet another expression of the poetic nature of Ambassador Bolton's metaphors.

While the council has clearly not moved as far as we would have liked it to, there are significant differences — at least structurally — between this and the predecessor, which is cause for modest but cautious hope. I will briefly speak about some of those elements.

It is one thing to reconstruct structures; it is yet another thing to change the culture of international diplomacy. At the end of the day, if we do not leave bad political habits behind, structural reform will only carry us so far. It is in that respect that I believe Canada can play an important leadership role as it struggles to recreate its international identity in the post-9/11 world.

As an example of how old habits die hard, I would like to read sample paragraphs from resolutions the Human Rights Council has adopted thus far. The council has had four special sessions. It is now a regularly constituted body, a permanent body. Therefore, unlike the commission, it does not meet periodically but is a standing body, which, in itself, is a great improvement. It is a subsidiary organ of the General Assembly rather than that of

[Français]

Payam Akhavan, professeur adjoint, Faculté de droit, Université McGill : Madame la présidente, merci de m'avoir invité. C'est un très grand privilège et il me fait grand plaisir de pouvoir partager avec vous quelques idées sur le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des nations unies.

[Traduction]

Je vais m'appuyer sur le contexte global que M. Heinbecker vous a adroitement présenté pour vous parler de quelques-unes des principales caractéristiques du Conseil des droits de l'homme, en établissant le parallèle avec la Commission des droits de l'homme. Je vous prie à l'avance de m'excuser si je vous fournis des informations que vous possédez déjà. Je n'en connais pas suffisamment sur la teneur de vos discussions passées. Je vais donc vous entretenir de différents aspects de la réforme institutionnelle avant de terminer par des recommandations bien précises quant aux ajustements que le Canada peut faire pour s'adapter à ce nouvel organisme.

Lorsque la résolution concernant le Conseil des droits de l'homme a finalement été déposée pour être adoptée par l'Assemblée générale en avril 2006, John Bolton, ambassadeur des États-Unis à l'ONU, a indiqué son désaccord. Vous savez déjà que les États-Unis, ainsi qu'Israël, Palau, la Micronésie et les îles Marshall, ont voté contre la création du conseil, estimant que l'on n'en faisait pas suffisamment quant aux ajustements requis pour marquer la coupure avec le passé regrettable de la commission.

L'ambassadeur Bolton a déclaré que l'on voulait un papillon, pas une chenille avec du rouge à lèvres. Voilà un autre exemple de la poésie qui caractérise les métaphores de l'ambassadeur.

Bien que la création du conseil n'ait manifestement pas entraîné des transformations aussi profondes que nous l'aurions souhaité, il existe des différences importantes — tout au moins du point de vue structurel — entre le nouveau venu et son prédécesseur, ce qui nous amène à reprendre quelque peu espoir en faisant toutefois montre de prudence. Je vais vous parler brièvement de quelques-unes de ces distinctions.

Rebâtir des structures, c'est une chose; changer la culture de la diplomatie internationale, c'est une toute autre histoire. En fin de compte, si nous ne nous débarrassons pas de nos mauvaises habitudes politiques, la réforme structurelle ne produira que des résultats limités. À mon avis, le Canada peut exercer un leadership important à ce chapitre dans le cadre de ses efforts pour se refaire une identité à l'échelle internationale à la suite des événements du 11 septembre.

Pour vous montrer à quel point les vieilles habitudes ont la vie dure, j'aimerais vous lire quelques paragraphes des résolutions adoptées par le Conseil des droits de l'homme depuis sa création. Le conseil a tenu quatre sessions extraordinaires. Il s'agit maintenant d'un organisme permanent, constitué en bonne et due forme. Ainsi, contrairement à la commission, il ne tient pas seulement des rencontres périodiques, mais est bel et bien un

the Economic and Social Council, which means, structurally, it is being mainstreamed within the UN system, another positive development.

However, the politics seem to be a repetition of the past. From the four special sessions thus far, three have focused in one way or another on Israel and only one, after tremendous international pressure, on the case of Darfur. If one looks globally at the situation in the Democratic Republic of Congo, in Myanmar and in so many countries around the world, one begins to see this is very much an expression of the sort of political selectivity that the Human Rights Council should have moved beyond in relation to the commission.

One of the paragraphs of the resolution establishing the Human Rights Council says that the work of the council shall be guided by the principles of universality, impartiality, objectivity and non-selectivity. That is the essence of what we should be striving for.

By way of example, we have special session resolution S-3/1 of November 15, 2006, which, in paragraph 1, the Human Rights Council, I quote, "Expresses its shock at the horror of Israeli targeting and killing of Palestinian civilians . . ."; and in paragraph 4, "Expresses its alarm at the gross and systematic violations of human rights of the Palestinian people . . ."

The question is not whether there are not legitimate human rights issues. However, contrast this language with the following language in relation to Darfur. The Human Rights Council in paragraph 1 of decision S-4/101 of December 13, 2006, "Expresses its grave concern regarding the seriousness of the human rights and humanitarian situation in Darfur . . ." That is the sole paragraph which, in a very oblique way, without condemning the Sudanese government, expresses concern. In the next paragraph, it welcomes the cooperation established by the Government of Sudan.

It is scandalous when one knows that, at last count, 200,000 people were dead and 2 million displaced in Darfur. Many would say that number is very much dated, that it is probably 400,000 dead and 4 million displaced.

This is a very unfortunate beginning from the point of view of the transformation of political culture. Of course, Canada voted appropriately on these resolutions, but, once again, because of the numerical inferiority of the western group, was unable to have any significant impact on the outcome.

Leaving this problem aside, I want to speak about what I believe are the promises of some of the structural changes. The most significant change is the universal periodic review

organe permanent ce qui, en soi, représente une grande amélioration. Le conseil est subsidiaire de l'Assemblée générale, plutôt que de relever du Conseil économique et social, ce qui signifie qu'il fait partie de la structure centrale du système des Nations Unies, une autre évolution louable.

Cependant, rien ne semble avoir changé du point de vue politique. Des quatre sessions extraordinaires tenues jusqu'à maintenant, trois portaient d'une manière ou d'une autre sur Israël et seulement une s'est intéressée, après de fortes pressions des instances internationales, au cas du Darfour. Lorsque l'on considère la situation qui prévaut en République démocratique du Congo, au Myanmar et dans de si nombreux pays du globe, on peut commencer à y voir une expression assez nette du genre de sélectivité politique dont le Conseil des droits de l'homme aurait dû s'éloigner en prenant la place de la commission.

L'un des paragraphes de la résolution établissant le Conseil des droits de l'homme indique que, dans ses activités, le conseil se référera aux principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité. C'est essentiellement vers ces objectifs que devraient tendre nos efforts.

À titre d'exemple, la résolution S-3/1 prise à la session extraordinaire du 15 novembre 2006 indique, au paragraphe 1, que le Conseil des droits de l'homme, et je cite : « Exprime son horreur devant le fait qu'Israël ait tué des civils palestiniens [...] »; et, au paragraphe 4 : « Se déclare alarmé devant les violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme du peuple palestinien [...] »

Il s'agit bel et bien de situations problématiques pour les droits de la personne; là n'est pas la question. Je vous invite cependant à comparer le libellé de cette résolution avec celui des paragraphes qui suivent concernant le Darfour. Dans le paragraphe 1 de sa décision S-4/101 du 13 décembre 2006, le Conseil des droits de l'homme : « Exprime sa préoccupation devant la gravité de la situation des droits de l'homme et de la situation humanitaire au Darfour [...] » C'est le seul paragraphe où le conseil exprime ses inquiétudes et ce, de façon très détournée, sans condamner le gouvernement soudanais. Dans le paragraphe qui suit, le conseil dit accueillir avec satisfaction la coopération établie par le gouvernement du Soudan.

C'est une attitude scandaleuse lorsqu'on sait qu'au dernier recensement, on comptait 200 000 personnes décédées et deux millions d'autres déplacées au Darfour. Et bien des gens vous diraient que ces données sont désuètes et qu'il faut probablement parler de 400 000 décès et de quatre millions de personnes déplacées.

C'est une bien mauvaise façon d'entamer un processus de transformation de la culture politique. Bien évidemment, le Canada a voté comme il se doit concernant ces résolutions, mais, une fois de plus, l'infériorité numérique du groupe occidental a fait en sorte que le résultat final est demeuré inchangé.

Dans un autre ordre d'idées, je voudrais vous parler des avenues intéressantes qui s'ouvrent, selon moi, grâce à quelques-uns des changements structurels. La mesure la plus importante est

mechanism that is envisaged in the resolution establishing the council. This is a matter of great complexity. I know my time is limited, so I will only deal with it in broad strokes.

It is significant that the General Assembly envisages that there will be, on a periodic basis, a review of the human rights record of each and every member state of the United Nations. This is truly a phenomenal development. We know, for example, that every year the United States does an annual review of the human rights records of countries around the world. The importance of this is that it is potentially a unique mechanism by which we can depoliticize the way in which human rights situations are considered by the council, which is at the essence of creating a credible impartial body.

One of the first points is to try to influence the process of developing the practical mechanisms through which the review will take place. The resolution provides that it will be a one-year period during which this mechanism will be formulated. Therefore, we should have some idea of what this mechanism is within the next two or three months. It would be extremely important to keep this review process out of the hands of member states, to either entrust the task to the Office of the High Commissioner for Human Rights or to create a working group of eminent persons whose reputation in the field is beyond reproach. Above all, one must keep this disentangled from the politicization that would be created if member states were involved.

The universal periodic review must be seen within the context of two other dimensions. One is the political organs, organs that are not of a judicial or quasi-judicial nature, such as Security Council or General Assembly referrals of situations to the council. The other is treaty-based mechanisms, which I understand is also one of the issues your committee is presently considering.

The universal periodic review cannot be a substitute for other mechanisms, such as special procedures, special rapporteurs or other mechanisms, which look urgently at situations that require immediate attention. One of the great challenges of the United Nations is to act in a preventive capacity, rather than waiting until we have violence that escalates to genocidal proportions, and then, when it is really too late to influence the situation in a positive way, to adopt resolutions condemning a situation that is already beyond our control.

It is important, in addition to universal periodic review, that there be mechanisms that allow for urgent, expeditious engagement on situations as they develop because one cannot wait until the next review comes up in three or five years, or whatever will be the periodic requirement.

The second point is that it is essential to have a graduated response to different situations. We need to understand that human rights violations cannot just be lumped together in some

la mise en place d'un mécanisme d'examen périodique universel tel que proposé dans la résolution créant le conseil. Il s'agit d'un processus très complexe. Comme je dispose de peu de temps, je vais me contenter de vous en brosser les grandes lignes.

Il est tout à fait remarquable que l'Assemblée générale propose la tenue d'examen périodiques sur le dossier de chacun des États membres des Nations Unies en matière de droits de la personne. C'est un formidable pas en avant. Nous savons, par exemple, que les États-Unis se penchent annuellement sur la situation des droits de la personne dans différents pays de la planète. La mesure proposée ici revêt une importance capitale, car elle pourrait offrir une occasion sans précédent de dépolitiser la façon dont sont évalués les agissements relatifs aux droits de la personne, ce qui est absolument nécessaire à la mise en place d'un organisme impartial et crédible.

Il faut dans un premier temps s'employer à imprimer l'orientation propice aux fins de l'élaboration des mécanismes qui serviront à cet examen. La résolution prévoit un délai d'une année pour décider des modalités de ce processus. Nous devrions donc avoir une idée de la forme qu'il prendra d'ici deux ou trois mois. Il sera primordial de voir à ce que les États membres n'exercent aucun contrôle sur ce processus d'examen, soit en confiant ce mandat au Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, soit en créant un groupe de travail constitué d'experts dont la réputation est au-dessus de tout soupçon. Il faut d'abord et avant tout éviter la politisation du processus, laquelle serait une conséquence inévitable de la participation des États membres.

L'examen périodique universel doit être considéré dans le contexte de deux autres perspectives. Il y a d'abord celle des organes politiques, ces instances qui ne sont pas de nature judiciaire ou quasi judiciaire, comme le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale qui peuvent soumettre des cas au Conseil. L'autre perspective est celle des mécanismes issus d'un traité, un aspect auquel votre comité s'intéresse également, je crois.

L'examen périodique universel ne peut pas se substituer à d'autres mécanismes, comme les procédures spéciales et les rapporteurs spéciaux, qui permettent d'intervenir rapidement dans les situations qui exigent une action immédiate. L'un des grands défis pour les Nations Unies consiste à pouvoir jouer un rôle préventif, plutôt que d'attendre que l'escalade de la violence atteigne des proportions génocidaires et adopter, alors même qu'il est trop tard pour vraiment améliorer les choses, des résolutions visant à condamner une situation qui échappe déjà à notre contrôle.

Il est important de pouvoir compter, en plus du processus d'examen périodique universel, sur des mécanismes permettant une mobilisation rapide dans des situations d'urgence parce qu'on ne peut tout de même pas attendre les résultats de l'examen suivant, dans trois ou cinq ans, ou selon l'échéancier qui sera établi.

Il est également essentiel de pouvoir compter sur des solutions adaptées aux différentes situations. Il faut bien comprendre que les cas de violation des droits de la personne ne peuvent pas

big abstract concept. Human rights situations involve different types of violations and different types of government, which, therefore, involve different types of response.

For instance, if there is a government that in principle is willing to comply but does not have the means, obviously the appropriate response would be technical co-operation, engagement of that nature. However, if there is a government that is determined to exterminate its population, clearly one needs a very different approach.

It is important not to reduce the engagement of the Human Rights Council to condemnation. Condemnation is tempting and easy; engagement is infinitely more difficult. One needs to have both resolutions that condemn bad practices and also those which encourage good practices.

My final point in relation to the political organs or decision-making procedures is the need for a standing commission of inquiry. I am not speaking as to whether or not this is politically feasible, but I believe it is, institutionally, highly desirable.

For example, in relation to the conflict between Israel and Hezbollah over the summer, there was a commission of inquiry, which was established after the fact, with a very flawed mandate that only looked at one side of the conflict. Because the mandate was flawed, the commissioners who were eventually appointed were not of such a high calibre. This happened precisely because those potential commissioners of high reputation would not want to be associated with such an enterprise.

We now have a commission of inquiry on Darfur, headed by Jody Williams. It is a little too late. This should have been established quite some time ago. We need a standing commission of inquiry that can immediately be deployed where it is needed, rather than having to wait several months until people are approached, their availability is inquired about and then a staff is put together.

We also need a standing commission that avoids politicization and the appointment of people whose credentials are questionable and who have political agendas. We need a panel of eminent persons who are beyond reproach, whose function is to engage in fact-finding, as necessary. The essence of an objective procedure is the objective determination of facts as opposed to speculative accusations that are politicized.

I will now speak about the last part of the issue, the treaty-based mechanism, which is an important pillar, a more legal or quasi-judicial pillar of the UN human rights enforcement system.

simplement être amalgamés au sein d'un grand concept abstrait. Il existe différents types de violations et différentes formes de gouvernement, ce qui exige différentes gammes de mesures.

Ainsi, lorsqu'on est en présence d'un gouvernement qui, en principe, veut se conformer aux règles mais n'en a pas les moyens, il va de soi qu'il convient de lui apporter une aide technique ou une forme de coopération de cette nature. Cependant, si on a affaire à un gouvernement qui est déterminé à exterminer une population, il est bien évident que notre approche doit être très différente.

Il est important que le rôle du Conseil des droits de l'homme ne se limite pas à condamner les actes répréhensibles. Il est toujours tentant d'opter pour la condamnation parce que c'est la voie de la facilité; l'intervention directe est infiniment plus difficile. Il faut prendre des résolutions à la fois pour condamner les pratiques répréhensibles et pour encourager les agissements exemplaires.

Le dernier point que je veux faire valoir relativement aux organes politiques ou au processus décisionnel est la nécessité d'établir une commission d'enquête permanente. Je ne cherche pas à démontrer si cela est faisable ou non du point de vue politique, mais j'estime que c'est fortement souhaitable dans une perspective institutionnelle.

Par exemple, dans le conflit entre Israël et le Hezbollah au courant de l'été, une commission d'enquête a été mise sur pied après coup avec un mandat très déficient qui l'a amené à ne s'intéresser qu'à un seul aspect du conflit. En raison de ce mandat mal adapté à la situation, les commissaires qui ont été nommés n'étaient pas vraiment à la hauteur. Cela est directement attribuable au fait que les personnes de grande réputation qui auraient pu être nommées commissaires ne voulaient pas être associées à une telle entreprise.

Nous avons maintenant une commission d'enquête sur le Darfour qui est présidée par Jody Williams. C'est malheureusement un peu tard. Cette commission aurait dû être mise sur pied il y a un bon moment déjà. Il nous faut donc une commission d'enquête permanente qui peut être déployée sur-le-champ dès que la situation l'exige, plutôt que d'avoir à attendre plusieurs mois pendant lesquels on communique avec des candidats, on s'enquiert de leur disponibilité et on met en place le personnel nécessaire.

Nous avons aussi besoin d'une commission permanente qui évite la politisation et la nomination de personnes dont la feuille de route est douteuse ou qui ont des objectifs politiques dans leur mire. Nous devons constituer un groupe d'experts au-dessus de tout soupçon qui s'emploieront à enquêter sur les faits, lorsque la situation l'exigera. L'objectivité du processus doit passer par une détermination objective des faits, plutôt que par des accusations de nature spéculative qui sont guidées par des intentions politiques.

Je vais maintenant vous parler de la dernière composante, les mécanismes s'appuyant sur un traité, qui constituent un pilier important, de nature davantage légale ou quasi judiciaire du régime de défense des droits de la personne des Nations Unies.

Treaty-based mechanisms, of which there are many, are generally linked to particular treaties, such as the Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Each of them has a corresponding committee. Forgive me, once again, if I am restating obvious facts.

There are two different functions, and it is important to distinguish between them. One is the submission of periodic reports by States Parties. Every so many years, States Parties to these treaties must provide a report about their overall human rights performance.

Then there is a different function altogether of individual petitions, submission by individuals who are citizens of States Parties and who have exhausted domestic remedies. Of course, the case of Sandra Lovelace Nicholas, who I understand is a member of this committee, is a perfect instance of how, when one has exhausted domestic remedies — in this case the Supreme Court of Canada — one can go to the Human Rights Committee. In the case of Canada, it was to great effect.

One of the problems is the multiplicity of committees. We have a committee on discrimination against women, on torture and on racial discrimination. There are too many committees, to the point where States Parties — in particular, developing countries — are simply not able to meet their obligations of submitting reports. There are now almost 1,500 reports that are delayed, that have not yet been submitted. The total number of reports submitted is about 1,200, so one can see that there is a chronic problem with the submission of these reports. An additional problem is that if these reports were submitted all at once, the whole system would collapse because the committees do not have the capability of dealing with so many reports.

There is clear recognition that one needs to rationalize the whole system. Instead of submitting five different reports to five different bodies when there is clear overlap. The Covenant on Civil and Political Rights is the basic human rights instrument, at least with respect to civil and political rights. The Convention against Torture is substantively subsumed by the Covenant on Civil and Political Rights. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women may be more elaborate, but the basic principle of non-discrimination with respect to women is also contained in the Covenant on Civil and Political Rights. Strategically, one must see the covenant as the basic instrument for building a viable system that consolidates this multiplicity of bodies.

The fact that the Covenant on Civil and Political Rights is almost universally ratified also makes it that much easier. For example, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women has not been ratified by a large number of States Parties — in particular, states in the Islamic world, which have certain reservations; or, if they have ratified it,

Il existe de nombreux mécanismes de ce genre qui sont généralement liés à un traité particulier, comme le Pacte International relatif aux droits civils et politiques et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants. Dans chacun des cas, un comité a été créé. Je vous prie à nouveau de m'excuser si je vous dis des choses que vous savez déjà.

Il y a deux fonctions différentes et il est important de faire la distinction entre elles. Il y a d'abord la présentation de rapports périodiques par les États parties. Suivant l'échéancier prévu, les États parties à ces traités doivent soumettre un rapport sur leur performance globale en matière de droits de la personne.

L'autre fonction bien distincte est liée aux requêtes individuelles, lesquelles sont soumises par des citoyens des États parties qui ont épuisé tous leurs recours dans leur pays. Le cas de Sandra Lovelace Nicholas, qui est membre de votre comité, je crois, en est bien sûr un parfait exemple. Lorsqu'une personne a utilisé tous ses recours dans son pays — en l'espèce, jusqu'à la Cour suprême du Canada — elle peut s'adresser au Conseil des droits de l'homme. Dans le cas du Canada, les résultats ont été probants.

L'un des problèmes, c'est la multiplication des comités. Il y a un comité sur la discrimination contre les femmes, un sur la torture et un sur la discrimination raciale. Il y a trop de comités, au point où les États parties, et particulièrement les pays en développement, ne sont tout simplement pas en mesure de respecter leurs obligations de rapport. Il y a presque 1 500 rapports en retard en ce moment, qui n'ont pas encore été soumis. Le nombre total de rapports soumis est d'environ 1 200, donc on voit qu'il y a un problème chronique quant au dépôt de rapports. En outre, si tous ces rapports étaient déposés en même temps, l'ensemble du système s'effondrerait, parce que les comités ne sont pas en mesure d'examiner autant de rapports.

Il apparaît clairement qu'il faut simplifier le système. Il faut trouver une autre façon de faire que de déposer cinq rapports différents devant cinq organismes différents, alors que les chevauchements sont évidents. Le Pacte relatif aux droits civils et politiques est l'outil de base pour protéger les droits de la personne, ou du moins les droits civils et politiques. La plupart des protections comprises dans la Convention contre la torture se retrouvent dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes va peut-être plus loin, mais le principe de base de la non-discrimination à l'égard des femmes se trouve lui aussi compris dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques. Stratégiquement, il faut voir le pacte comme l'outil de base pour l'élaboration d'un système viable qui regrouperait cette multitude d'organismes.

De plus, le fait que le Pacte relatif aux droits civils et politiques soit signé par presque tous les pays facilite beaucoup de choses. Par exemple, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes n'a pas été ratifiée par beaucoup d'États parties, et je pense notamment aux États du monde musulman, qui ont certaines réserves à son égard, ou s'ils

they have entered so many substantive reservations on what equal treatment under the law means that it almost defeats the object and purpose of the convention. There are many reasons why the Covenant on Civil and Political Rights should be the bedrock on which we build.

Thus far, the emphasis has been on consolidating reporting procedures. Instead of asking a state to submit five reports, let us just consolidate it into one. However, that is not the real problem. The High Commissioner rightfully observes that the problem is that when one has such a fragmented system, one does not have the visibility, the authority and the access that one needs in order to have credible human rights bodies. We need to consolidate not just reports, but also institutions.

First, we need to develop a long-term vision of what we are trying to achieve. That long-term vision, I would respectfully submit, is to move, eventually, to the creation of an international court of human rights. As a fundamental institution of global governance, we need a court of human rights corresponding to the European Court of Human Rights, the Inter-American Court of Human Rights and these regional institutions.

The question of political feasibility is something else, but we should not lose sight of the long-term objective. We should let our pragmatic considerations as to political feasibility be guided by this long-term objective.

With a view to developing such judicial mechanisms, we should try to separate the functions of the committee, state reporting vis-à-vis individual petitions. Individual petitions have a quasi-judicial character, which, over time, could mature into a more formal judicial procedure.

In terms of Canada's response, other than engagement on these issues, there are two points that I want to suggest. One is that Canada may consider the appointment of an ambassador-at-large for human rights. The Nordic countries and the Netherlands have such an institution. The United States has an ambassador-at-large for war crimes issues. It may be valuable. This is not to say we should create a whole new bureaucracy in foreign affairs, but the point is to have a focal point in the Canadian government that looks at human rights in a broader context as an essential part of Canadian foreign policy. My last point is that Canada, by its own actions, has to exercise leadership and establish its credibility.

I end by speaking about what transpired at the first meeting of the Human Rights Council when the Iranian delegation included, among its members, Saïd Mortazavi, a former prosecutor general of Iran implicated in the torture and murder of Zahra Kazemi, a Canadian citizen and photojournalist from Montreal. I speak to you today as someone similarly situated in that I am of Iranian origin.

l'ont ratifiée, qui ont adopté tant de réserves profondes sur la signification du traitement égal selon la loi qu'elles annulent presque l'objet et le but de la convention. Il y a beaucoup de raisons pour lesquelles le Pacte relatif aux droits civils et politiques devrait être le fondement de notre système.

Jusqu'à maintenant, on songe surtout à regrouper les procédures de rapport. Plutôt que de demander à un État de déposer cinq rapports, regroupons-les en un seul. Cependant, ce n'est pas le véritable problème. Le Haut-Commissaire observe à juste titre que le problème d'un système aussi fragmenté, c'est qu'il n'a pas la visibilité, le pouvoir et l'accès nécessaires pour présenter des organismes de défense des droits de la personne crédibles. Nous devons regrouper non seulement nos rapports, mais aussi nos institutions.

Premièrement, nous devons réfléchir à ce que nous voulons à long terme. En toute déférence, je recommanderais que notre objectif à long terme soit la création d'un tribunal international des droits de la personne. Cette institution fondamentale de gouvernance internationale a besoin d'une cour des droits de la personne qui correspondrait à la Cour européenne des droits de l'homme, à la Cour interaméricaine des droits de l'homme ou aux autres institutions régionales comparables.

La question de la faisabilité politique se pose, mais nous ne devons pas perdre de vue l'objectif à long terme. Nous devons nous laisser guider, dans nos réflexions pragmatiques sur la faisabilité politique, par cet objectif à long terme.

Pour la création de ces mécanismes judiciaires, nous devrions essayer de séparer les fonctions du comité, soit celles liées aux rapports des États et celles liées aux requêtes individuelles. Ces requêtes ont un caractère quasi judiciaire, qui avec le temps, pourraient donner naissance à une procédure judiciaire plus officielle.

Au sujet de la réponse du Canada, autre que son engagement à cet égard, il y a deux choses que j'aimerais mentionner. La première, c'est que le Canada pourrait envisager de nommer un ambassadeur général pour les droits de la personne. Les pays nordiques et les Pays-Bas se sont dotés d'une telle institution. Les États-Unis ont un ambassadeur général pour les crimes de guerre. Ce pourrait être avantageux. Je ne veux pas dire que nous devrions créer une toute nouvelle bureaucratie au sein des Affaires étrangères, mais l'objectif serait de concentrer le travail du gouvernement canadien sur les droits de la personne pour le situer dans le vaste contexte de la politique étrangère canadienne, dont il constituerait un élément essentiel. Enfin, je dirai que le Canada, par ses actes, doit faire preuve de leadership et établir sa crédibilité.

Je vais conclure en vous parlant de ce qui s'est dégagé de la première réunion du Conseil des droits de l'homme, où la délégation iranienne comptait, parmi ses membres, Saïd Mortazavi, un ancien procureur général d'Iran impliqué dans la torture et le meurtre de Zahra Kazemi, citoyenne canadienne et photojournaliste de Montréal. Je vous parle aujourd'hui d'un point de vue similaire, puisque je suis d'origine iranienne.

Now, why do I bring this case? Because, getting back to the question of the political culture and credibility, the presence of Saïd Mortazavi was a slap in the face — both to the United Nations and Canada — that someone who is one of the most notorious torturers in Iran and implicated by an Iranian parliamentary commission in the brutal murder of a Canadian citizen would be present at this commission. After some pressure, the Prime Minister rightly called for the arrest of Saïd Mortazavi, which sent shock waves among reformists within Iran.

It is just unfortunate that, despite this commendable action, the Canadian government has not followed through to formally open an investigation against this individual and to issue an indictment. I say this because if we allow Canadian citizens to be murdered with impunity, what credibility will we have in exercising leadership more globally on human rights. I apologize for the length of my presentation.

The Chairman: I believe we got the broad general UN reform and the more specific council and that is what we were looking at. Mr. Heinbecker, you are saying that the UN has never been as diverse as it is now.

Mr. Heinbecker: It has never been both as divided and diverse.

The Chairman: Is it not a fact that for many years it was divided — the East and the West — and one either fell into one camp or the other? One, particularly in human rights, supported political and civil covenant, the other, the economic and social. We had the Soviet Union and the West. African countries and Latin American countries found themselves joining one of those. It took some time to establish the G77.

Is it a better situation and does a country, such as Canada, have more opportunities to influence the UN structures from day-to-day than it did when it was clearly the East and the West? We were a middle power; we developed that middle power concept. Are there new mechanisms we should find to influence this more fragmented, divided situation?

Mr. Heinbecker: Looking back, a better choice of word is “fragmented” rather than divided. It was divided in two in the Cold War, but now the West is fragmented. That is partly because of the Iraq war, the ongoing Arab-Israeli conflict, U.S. unilateralism and the U.S. attitude toward treaties, which is increasingly dismissive of treaties — the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons for example.

On that part of the UN membership that used to be the West, there is no longer as much harmony; nor that part that used to be the East, for that matter. There is considerable disagreement among those former Soviet countries.

Pourquoi est-ce que j'en fais mention? Parce que pour revenir à la question de la culture et de la crédibilité politique, la présence de Saïd Mortazavi a été comme une gifle à la figure pour les Nations Unies comme pour le Canada, lorsqu'ils ont vu que l'un des tortionnaires les plus notoires d'Iran, qui est accusé par une commission parlementaire iranienne du meurtre brutal d'une citoyenne canadienne, pouvait faire partie de cette commission. Devant les pressions, le premier ministre a réclaté à juste titre l'arrestation de Saïd Mortazavi, ce qui a envoyé une onde de choc parmi les réformistes d'Iran.

Il est seulement malheureux que malgré cette intervention louable, le gouvernement canadien n'ait pas poursuivi jusqu'à ouvrir officiellement une enquête contre cette personne en vue de l'accuser. Je le dis, parce que si nous acceptons que des citoyens canadiens soient assassinés impunément, quelle crédibilité aurons-nous lorsque nous voudrions exercer un leadership à l'échelle internationale sur la question des droits de la personne? Veuillez me pardonner la longueur de mon exposé.

La présidente : Je pense que vous nous avez donné un aperçu de la réforme de l'ONU en général, ainsi que du conseil qui nous préoccupe, et c'est ce que nous voulions. Monsieur Heinbecker, vous affirmez que l'ONU n'a jamais été aussi diversifiée que maintenant.

M. Heinbecker : Elle n'a jamais été si divisée ni si diversifiée.

La présidente : N'est-il pas vrai qu'elle est divisée depuis longtemps, entre l'Orient et l'Occident, et que chacun fait partie de l'un ou l'autre des deux camps? L'un, particulièrement sur le plan des droits de l'homme, a appuyé le Pacte relatif aux droits civils et politiques et l'autre, le pacte économique et social. Avant, il y avait l'Union soviétique et l'Ouest. Les pays africains et les pays d'Amérique latine s'y sont joints. Il a fallu du temps pour que s'établisse le G77.

La situation s'est-elle améliorée, et un pays comme le Canada a-t-il davantage l'occasion d'influencer les structures de l'ONU au quotidien qu'à l'époque où l'ONU était clairement divisée entre l'Est et l'Ouest? Nous étions une puissance moyenne, nous avons conçu le concept de la puissance moyenne. Devrions-nous trouver de nouveaux mécanismes pour influencer cette situation plus fragmentée et divisée?

M. Heinbecker : En rétrospective, le mot « fragmenté » convient mieux que le mot « divisé ». Elle était divisée en deux à l'époque de la guerre froide, mais maintenant, l'Ouest est fragmenté. Cette situation découle en partie de la guerre en Irak, de l'éternel conflit arabo-israélien, de l'unilatéralisme des États-Unis et de l'attitude des États-Unis envers les traités, qu'ils enfreignent de plus en plus, dont le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

Parmi les pays de l'ONU qui constituaient le bloc de l'Ouest, il n'y a plus autant d'harmonie qu'avant; pas plus que parmi les pays qui constituaient le bloc de l'Est, d'ailleurs. Il y a beaucoup de divergences d'opinions entre les anciens pays de l'Union soviétique.

However, where one finds the real divisions, which are so plaguing the UN, is in the notion of the hegemon against the rest. We see that particularly in the G77. It is an explanation for part of the voting that one has seen. There is a solidarity that people will maintain, even in the face of that which is manifestly not in their interest or even manifestly wrong. The larger value, for a lot of countries, is to stick together because they feel weak and powerless. They largely are, but if they seem to feel that if they can stick together, they at least have some kind of clout vis-à-vis the United States and the other powerful countries.

In those circumstances, what can Canada do? My own assessment of our situation is that we still have a very good reputation. We have earned that reputation internationally over the years. We have also earned it domestically, especially with regards to human rights and the generosity we show toward diversity. When I spoke at the UN, I was always given a polite and attentive hearing. Not every country can say that; lots of countries cannot. I would say right now, probably Australia would have a hard time getting such a hearing; but nonetheless, we could.

I believe we need to call them as we see them. We should stand for human rights. When we see situations that we disapprove of, we should say so. When we see situations that we approve of, we should say that as well; we should not shrink from that. We should ask ourselves now if we are actually doing that. Is calling the reaction of the Israelis to the Lebanese Hezbollah attack last summer measured? Is that earning us standing in a human rights sense in international councils? I do not believe so. Is taking a position that is manifestly pro-Israel, described as being pro-Israel, without a word of criticism very different, in its own way, from what we were hearing from human rights groups? It is not as egregious evidently. However, if we pick sides and not stand on international law or human rights, we can expect not to have much influence on the outcome.

My advice is that there is a system of international law, and we should not shrink from defending that system. We are the ones who helped build it, after all.

Senator Poy: Mr. Heinbecker, I have been listening to a lot that you have said and also observing what has been happening internationally. You mentioned that there is no one accountable at the United Nations. Aside from what you just said, that we need to stand up for human rights and justice, do you really believe the UN is still relevant, apart from just speaking up at the right times?

Mr. Heinbecker: I believe people rightly — but at some level, also mistakenly — look at the UN Security Council with respect to Darfur and say, “My God, they cannot even fix Darfur. What good is this organization?” They lose sight of the fact that there is a peace-building commission, peacekeeping operations, peace enforcement, a whole body of law on human rights, support for

Cependant, là où l’on constate la plus grande division ici présente à l’ONU, c’est quant à la notion d’hégémonie contre le reste du monde. Nous le constatons particulièrement dans le G77. Cela explique une partie des votes récents. Les gens préserveront une certaine solidarité, même devant ce qui n’est manifestement pas dans leur intérêt ou ce qui est manifestement mal. La valeur la plus importante pour beaucoup de pays est de rester unis aux autres parce qu’ils se sentent faibles et impuissants. C’est vrai dans la plupart des cas, mais s’ils semblent croire qu’ils peuvent unir leurs forces, c’est qu’ils exercent à tout le moins une certaine influence vis-à-vis des États-Unis et des autres grandes puissances.

Dans les circonstances, que le Canada peut-il faire? D’après mon évaluation, nous avons toujours excellente réputation. Nous avons acquis cette réputation internationale avec le temps. Nous l’avons également acquise à l’échelle nationale, particulièrement sur le plan des droits de la personne et de la générosité dont nous faisons preuve à l’égard de la diversité. Quand je m’exprimais à l’ONU, on m’écoutait toujours poliment et attentivement. On ne peut pas en dire autant des représentants de tous les autres pays; beaucoup de pays ne suscitent pas la même attention. Je dirais qu’en ce moment, l’Australie aurait probablement de la difficulté à se faire entendre, mais nous y arrivons encore tout de même.

Je pense qu’il faut appeler les choses par leur nom. Nous devons défendre les droits de la personne. Lorsque nous voyons des situations que nous désapprouvons, nous devons dire non. Quand nous voyons des situations que nous approuvons, nous devons le dire aussi; nous ne devrions pas avoir peur de le faire. Nous devons nous demander si nous le faisons en ce moment. Le fait de qualifier la réaction des Israéliens à l’égard du Hezbollah libanais d’attaque l’été dernier est-il mesuré? Cela nous mérite-t-il une réputation de défenseurs des droits de la personne dans les conseils internationaux? Je ne le pense pas. Le fait de prendre une position manifestement pro-Israel, décrite comme pro-Israel, sans l’ombre d’une critique diffère-t-il beaucoup en soi de la position des groupes de défense des droits de la personne? Ce n’est pas si fameux, de toute évidence. Cependant, si nous appuyons un côté ou l’autre plutôt que de défendre le droit international sur les droits de l’homme, nous pouvons nous attendre à ne pas avoir beaucoup d’influence ensuite.

À mon avis, il y a un système de droit international, et nous ne devrions pas avoir peur de le défendre. Nous avons contribué à le créer, après tout.

Le sénateur Poy : Monsieur Heinbecker, j’ai écouté tout ce que vous avez dit et j’observe ce qui se passe dans le monde. Vous avez mentionné qu’il n’y avait personne de responsable aux Nations Unies. En outre, vous venez de dire que nous devons défendre les droits de la personne et la justice : croyez-vous vraiment que l’ONU soit toujours pertinente pour agir et non seulement pour parler au bon moment?

M. Heinbecker : Je pense qu’on a à la fois tort et raison, à la vue de ce que fait le Conseil de sécurité de l’ONU dans la situation au Darfour, de se dire : « Mon Dieu! Elle ne peut même pas régler la situation au Darfour. Cette organisation est-elle vraiment bonne? » On perd de vue le fait qu’il y a une commission de consolidation de la paix, des opérations de maintien de la paix,

democracy, a criminal justice system, sustainable development and an environmental dimension to the UN, none of which you will find in the Charter. These are all innovations. The very existence of the UN High Commissioner for Human Rights is an innovation. All of these are doing extremely good work.

Where the UN falls down, interestingly enough, is where the member countries come in to the picture. It is a little bit like the Walt Kelly saying in the old Pogo cartoons: "We have met the enemy and he is us."

The secretariat, generally, and the individual agencies, although they are not perfect, they are human beings after all. However, they are very talented, very capable people doing the best jobs they can in most circumstances. The failure comes with the member countries. In saying that, it is very easy to throw out the baby with the bath water. In fact, one would be throwing out quintuplets with the bath water. There are many UN achievements that are very successful. When we cannot get agreement in the UN Security Council to do something, then the secretariat and the secretary-general cannot do anything about that situation. I am referring to, for example, Iraq and Darfur.

Senator Poy: You mentioned that Canada has always had a good reputation at the table at the UN. Are we losing that with recent events?

Mr. Heinbecker: One would have to do some kind of a survey. My instinctive answer is: Yes, we are. We have been criticized by the president of the Arab League. One can tolerate criticism; one does not have to agree with it. However, we are being regarded as becoming increasingly more pro-Israeli, as the government wants us to be perceived. As far as I am concerned, if the Canadian government wanted to call them the way it saw them, if it would stand up and say, "This is a violation" and "That is a violation," that would be an entirely tenable position; but when it stands up and says, "This is a violation," and that is all it says, then it will undermine our reputation.

Senator Munson: I was not ready to ask this question, but on the other side, the present government has stood up quite openly in defence of the religious person from China. After living and working in China for five years, I admire what this government has done in that way. They stood out; they have not played the game that has been played for some time in dealing with China. On that scale, in that perspective, do we get bonus points in the human rights world by standing up for an individual who has been incarcerated in China?

Mr. Heinbecker: I believe we do. That is part of what I am talking about. Frankly, with respect to the situation in China, it can be done in a way that causes a little less collateral damage, but standing up and saying, "Yes, this is a Canadian citizen, and this process is not a legitimate process," or that we have interests in that process, is something for which the government should get credit.

des opérations d'imposition de la paix, toute une série de lois sur les droits de l'homme, des mécanismes d'aide à la démocratie, un système de justice pénal, ainsi qu'une dimension environnementale et de développement durable au sein de l'ONU, et que l'on ne trouve rien de tout cela dans la Charte. Ce sont autant de nouveautés. L'existence même du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme est une nouveauté. Tous ces groupes font de l'excellent travail.

Là où l'ONU perd des plumes, curieusement, c'est là où les pays membres entrent en scène. C'est un peu comme ce que Walt Kelly disait dans les vieux dessins animés de Pogo : « Nous avons trouvé l'ennemi, et il est parmi nous. »

Les membres du secrétariat en général et des divers organismes, bien qu'ils ne soient pas parfaits, demeurent des êtres humains, après tout. Cependant, ils sont très doués et très qualifiés pour faire leur travail de leur mieux dans la plupart des cas. C'est au chapitre des pays membres que le bas blesse. Il est d'ailleurs très facile de le dire et de jeter le bébé avec l'eau du bain. En fait, on serait prêt à jeter des quintuplés avec l'eau du bain. Il y a beaucoup de réalisations de l'ONU qui sont très fructueuses. Les pays membres du Conseil de sécurité de l'ONU n'arrivent pas à s'entendre sur une façon d'intervenir, donc le secrétariat et le secrétaire général ne peuvent pas faire grand-chose. Je pense, par exemple, à la situation en Irak et au Darfour.

Le sénateur Poy : Vous avez mentionné que le Canada avait toujours eu bonne réputation à l'ONU. Sommes-nous en train de la perdre à la lumière des derniers événements?

M. Heinbecker : Il faudrait faire un sondage. Instinctivement, je vous dirais que oui, nous sommes en train de la perdre. Le président de la Ligue des États arabes nous a critiqués. On peut tolérer la critique, mais l'on n'a pas à être d'accord avec elle. Cependant, le monde a tendance à nous considérer de plus en plus pro-Israël, comme le gouvernement le souhaite. En ce qui me concerne, si le gouvernement canadien voulait appeler les choses par leur nom, s'il osait s'indigner que « ceci est une violation » et que « cela est une violation », ce serait une position tout à fait tenable, mais lorsqu'il ne fait que dire « cela est une violation » et que c'est tout ce qu'il dit, il nuit à notre réputation.

Le sénateur Munson : Je n'étais pas prêt à poser cette question, mais d'un autre côté, le gouvernement actuel a défendu assez ouvertement la foi religieuse en Chine. J'ai moi-même vécu et travaillé en Chine pendant cinq ans, et j'admire ce que le gouvernement a fait à cet égard. Il a affirmé sa position, il n'a pas joué le jeu qu'on joue depuis longtemps dans nos rapports avec la Chine. À cet égard, dans cette perspective, obtenons-nous des points bonis dans le monde des droits de l'homme pour avoir défendu une personne incarcérée en Chine?

M. Heinbecker : Je pense que oui. Cela fait partie du tout dont je parle. Honnêtement, au sujet de la situation en Chine, on peut intervenir sans subir trop de dommages collatéraux, mais le gouvernement devrait gagner du crédit pour avoir osé dire : « Oui, c'est un citoyen canadien, et ces méthodes ne sont pas légitimes » ou que nous suivons la situation de près.

Senator Munson: On another issue, you talked about the Sudan situation, the Israel situation and the new Human Rights Council, with which I am not that familiar. Who holds the pen on writing this up, and when the Human Rights Council sits down to do its business are there 10 or 160 men and women? How do they come to the resolution in dealing with the four resolutions with which they have dealt? Whoever holds the pen on this, someone has to agree to the words being used. As you had described it, in Sudan, it was scandalous because it was soft-peddalling what was going on there; yet, on the Israeli side, it was very hard-hitting. Do we know how that mechanism works?

Mr. Akhavan: Yes. It has been some years since I left the UN and sought refuge in academia, but I will try to explain the process.

Senator Munson: I sought refuge in the Senate.

Mr. Akhavan: From a structural point of view, there are 47 members in the council. They are selected based on regional blocks. That is perhaps part of the problem, that there are regional blocks that have certain numbers allocated to them. One of the criticisms of the council reform, for instance, is that the Americans had wanted to have only 20 members rather than 47, which would make it a more elite group in that only governments with very strong human rights records would be elected.

Part of the effect of reducing the number from 53 to 47 and conditioning human rights performance is that certain countries, such as Iran, were not elected even though they ran, and countries, such as Sudan and Zimbabwe, did not even bother to run because they knew clearly that they would not be elected; but countries, such as Cuba, Saudi Arabia and Pakistan — countries with questionable human rights records — are members.

How does the voting actually take place? In the case of the Israeli question, for instance, it is almost always a member of the Organization of the Islamic Conference that will sponsor this resolution. As Ambassador Heinbecker has pointed out, even if their objective is for political reasons to condemn Israel, when they do it in such a blatantly one-sided way, they undermine even that interest. When a resolution says that we will only look at Israeli humanitarian violations on Lebanon, but not look at all at Hezbollah's rocket attacks against Israeli cities, it is so blatantly partisan that it loses all credibility.

Governments, such as Canada and the western block, obviously try to negotiate with those who are involved, but since they have a numerical majority, and in the context of what Ambassador Heinbecker explained as a tremendous antipathy toward the United States, people take particular pleasure in adopting these sorts of resolutions there. There is a politicization that does not leave room for a more balanced approach.

Le sénateur Munson : Vous avez également parlé de la situation au Soudan, de la situation en Israël et du nouveau Conseil des droits de l'homme, que je ne connais pas bien. Qui tient les rênes quand le Conseil des droits de l'homme élabore des résolutions et lorsqu'il siège, y a-t-il 10 ou 160 hommes et femmes? Comment se sont-ils entendus lorsqu'ils ont examiné les quatre résolutions qu'ils ont examinées? Peu importe qui tient les rênes, il faut être d'accord avec les mots utilisés. Selon la situation que vous avez décrite pour le Soudan, c'était scandaleux parce que le texte semblait minimiser ce qui se passait là-bas; pourtant, il était très dur à l'égard des Israéliens. Savons-nous comment ce mécanisme fonctionne?

M. Akhavan : Oui. Il y a déjà quelques années que j'ai quitté l'ONU et que je me suis réfugié dans le monde universitaire, mais je vais essayer de vous l'expliquer.

Le sénateur Munson : Je me suis réfugié au Sénat.

M. Akhavan : Sur le plan de la structure, il y a 47 membres au conseil. Ils sont sélectionnés en fonction de blocs régionaux. Le nombre de membres autorisé pour chaque bloc régional fait peut-être partie du problème. L'une des critiques à l'égard de la réforme du conseil, par exemple, c'est que les Américains voulaient qu'il n'y ait que 20 membres plutôt que 47, ce qui en aurait fait un groupe d'élite où seuls les gouvernements affichant un excellent bilan sur le plan des droits de l'homme auraient été élus.

Le fait de réduire le nombre de membres de 53 à 47 et de tenir compte du bilan des pays au chapitre des droits de l'homme a notamment eu pour effet que certains pays, comme l'Iran, n'ont pas été retenus même s'ils étaient candidats et que d'autres pays, comme le Soudan et le Zimbabwe, ne se sont même pas donné la peine d'essayer d'obtenir un siège, parce qu'ils savaient parfaitement qu'ils ne seraient pas élus, mais que d'autres pays encore, comme Cuba, l'Arabie saoudite et le Pakistan, dont le bilan au chapitre des droits de l'homme est douteux — sont membres.

Comment le vote s'effectue-t-il? Pour la question israélienne, par exemple, il y a presque toujours un membre de l'Organisation de la Conférence islamique qui parraine la résolution. Comme monsieur l'ambassadeur Heinbecker l'a souligné, même si leur objectif de condamner Israël se fonde sur des raisons politiques, lorsqu'ils procèdent de façon si manifestement unilatérale, ils nuisent à cet intérêt même. Quand une résolution prescrit que nous ne nous penchions que sur les violations des droits de la personne d'Israël à l'égard du Liban, mais non sur toutes les attaques de roquettes du Hezbollah contre des villes israéliennes, la partisanerie est tellement flagrante que la résolution perd toute crédibilité.

Les gouvernements comme celui du Canada et ceux des pays occidentaux essaient évidemment de négocier avec les pays touchés, mais comme ils sont en majorité numérique et dans le contexte de vive antipathie à l'égard des États-Unis, comme nous l'a expliqué M. Heinbecker, les gens prennent particulièrement plaisir à adopter ce type de résolution. Il y a une forme de politisation qui ne laisse pas de place pour une démarche plus équilibrée.

In practical terms, how does it work? Usually, it will be one state or group of states that will table a resolution. It is a draft, which is circulated. Very often they have already agreed on a text and ensure that they will get the requisite number of votes. The degree to which one can actually debate that particular draft will depend on how much preparation has gone into a developing consensus among a substantial majority before it is circulated.

In this case, countries, such as Canada, will simply be outvoted and there is not much they can do.

Mr. Heinbecker: It is typical of the UN that one country or one group of countries takes the lead. No one concedes the lead to them; it is assumed. They get together — they care more than others, apparently — and they put down the resolutions first. Sometimes there are counter-resolutions and much drafting that takes place, but, again, if they have their ducks lined up, it is not easy.

Senator Munson: Basically, they are ganging up on some other country. If there is nobody accountable, they can do this and move on.

The Chairman: Professor, under the old commission, if Canada felt very strongly about some human rights situation or violation, whether it was on a thematic or a country basis, it would do its homework and then start negotiating with other countries to see if they had the same concerns. If there was a consensus growing, they would then see where the opposition may come from and see whether they could negotiate it out or how to manage the opposition. Is it working the same way in the council?

Mr. Akhavan: It is pretty much the same in the council. The difference is that there are six fewer states, which is not a huge difference — we have gone from 53 to 47 — and some of the most objectionable candidates are no longer members. Sudan and Zimbabwe do not sit at the same table. However, we still have China and Russia. It may be subject to debate whether that is good or bad. The same dynamics take place. The only difference here is that there is a more conscious linkage of membership with human rights records, and the resolution establishing the council requires that states pledge, as a cost of their membership in the council, to pay particular heed to their human rights record.

It remains to be seen whether those pledges will be observed or not, but the horse-trading remains as before.

The Chairman: That is, to diminish the opposition, to neutralize it or to get an abstention, all of the normal factors still apply. In other words, politics plays a part.

Mr. Akhavan: Exactly. That is why in the beginning, I was emphasizing that the essence of moving toward an effective system is to create independent bodies and to increase the power of those bodies vis-à-vis member states. Member states are for the

Comment ce système fonctionne-t-il dans la pratique? Habituellement, il y a un État ou un groupe d'États qui présente une résolution. C'est une ébauche, qui est distribuée à tous. Très souvent, les États se sont déjà entendu sur un texte et s'assurent d'obtenir le nombre requis de votes. La mesure dans laquelle il y aura véritablement un débat sur cette ébauche dépend de l'ampleur de la préparation pour établir un consensus entre une majorité substantielle de pays avant que l'ébauche ne soit distribuée.

Le cas échéant, le vote de pays comme le Canada n'a tout simplement aucun poids, et il ne peut pas faire grand-chose.

M. Heinbecker : Il est classique à l'ONU qu'un pays ou un groupe de pays prenne le leadership. Personne ne le leur concède, mais ils le prennent. Ils unissent leurs forces — il semble qu'ils s'en soucient plus que d'autres — et proposent des résolutions les premiers. Parfois, il y a des contre-résolutions et un grand exercice de rédaction, mais encore une fois, s'ils ont accordé leurs flûtes, ce n'est pas facile.

Le sénateur Munson : En gros, ils se liguent contre un autre pays. S'il n'y a personne qui ne rend de comptes, ils peuvent réussir.

La présidente : Monsieur le professeur, à l'époque de l'ancienne commission, si le Canada était très préoccupé de certaines violations des droits de la personne, pour un type de droit ou dans un pays particulier, il faisait ses devoirs, puis commençait à négocier avec les autres pays pour voir s'ils avaient les mêmes préoccupations. Si un consensus émergeait, les pays se demandaient d'où viendrait l'opposition et essayaient de négocier avec leurs opposants ou de gérer l'opposition. Est-ce la même dynamique au conseil?

M. Akhavan : C'est à peu près la même dynamique au conseil. La différence, c'est qu'il y a six États de moins, ce qui ne fait pas une très grande différence, puisque nous sommes passés de 53 à 47 pays membres, et que certains des candidats les plus douteux ne sont plus membres. Le Soudan et le Zimbabwe ne siègent pas à la même table. Cependant, la Chine et la Russie sont toujours là. On peut se demander si c'est bon ou mauvais. La même dynamique entre en jeu. La seule différence, c'est que le lien avec le bilan au chapitre des droits de la personne des pays membres est plus conscient et que selon la résolution d'établissement du conseil, les États promettent, au prix de leur siège au conseil, de faire particulièrement attention au respect des droits de l'homme chez eux.

Il reste à voir si les pays respecteront leurs promesses ou non, mais le même jeu des alliances se joue toujours.

La présidente : C'est-à-dire que pour faire diminuer l'opposition, pour la neutraliser ou pour obtenir une abstention, tous les facteurs habituels s'appliquent. Autrement dit, la politique joue.

M. Akhavan : Exactement. C'est d'ailleurs pourquoi au début, j'ai souligné que pour rendre le système efficace, il fallait créer des organes indépendants et les investir de plus grands pouvoirs à l'égard des États membres. Les États membres sont pour la

most part political, and even western liberal democracies that may have a broader commitment to human rights are will not vote against Saudi Arabia because of the economic interests involved.

Although certain countries are liable to be more politicized, our own part of the world is not necessarily exempt from that process. In a sense, it relieves us from the burden of the embarrassment of voting against Saudi Arabia when we have commercial ties by saying that this was an independent commission of inquiry; this was an independent review mechanism under the Office of the High Commissioner for Human Rights. It is not in our control. The point is how to create those mechanisms that, in the long term, will gradually depoliticize.

Presently, there is a unique window of opportunity to try to do that, although, as Ambassador Heinbecker said, the UN is profoundly divided. The council has been established by an overwhelming majority of the General Assembly. There is now this one-year period in which the universal review mechanism is to be put in place. Now is the time to strike. Now is the time to exploit the opportunity to create effective mechanisms because, once they become crystallized, it becomes exceedingly difficult to bring about further reform.

Senator Munson: I am curious about the recommendation. Part of our questions here is about how the government can make the council more effective. You mentioned Canada might consider an ambassador on human rights. Does our former ambassador agree with that, and would such an ambassador have the power to deal directly with the secretary-general or the ambassador now dealing with human rights at the UN?

Mr. Heinbecker: We have an ambassador who is responsible for human rights —and not only human rights — Mr. Paul Meyer. He is coming to this committee next week. I am not sure he can answer that question, but it would be interesting to know his views. He is also the ambassador for disarmament and a number of other areas, in Geneva. He is not full time on this issue. With some deference to him, I feel it would be a good strategy to have a full-time ambassador who would be situated here rather than in Geneva, go back and forth for these kinds of meetings, but who would have the staff and support of several departments.

That would be beneficial in a couple of areas. First, it would raise the profile and standing of human rights as a foreign policy issue. It would also help to translate back into the Canadian system the importance of these human rights discussions and the necessity for us to get our own house in order. One matter we have not discussed much is that it is not the easiest task in the world to get Canadians lined up to implement treaties once the federal government has agreed to them, even when there has been a lot of consultation. We lag in those areas.

plupart politiques, et même les démocraties libérales occidentales les plus déterminées à protéger les droits de la personne ne voteront pas contre l'Arabie saoudite en raison des intérêts économiques en jeu.

Bien qu'on puisse s'attendre à ce que certains pays soient plus politisés, notre partie du monde n'est pas nécessairement à l'abri de tout cela. D'une certaine façon, cette dynamique nous allège du fardeau de l'embarras de voter contre l'Arabie saoudite, avec laquelle nous avons des liens commerciaux, puisque nous pouvons affirmer que c'est une commission d'enquête indépendante et que c'est un mécanisme d'examen indépendant qui relève du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Ce n'est pas nous qui décidons. Tout le défi consiste à trouver une façon de créer des mécanismes qui à long terme, dépolitiseront graduellement le processus.

À l'heure actuelle, nous avons une occasion en or d'essayer, même si l'ONU est profondément divisée, comme M. Heinbecker nous l'a dit. Le conseil a été établi par une majorité écrasante de l'Assemblée générale. Il y a maintenant cette période d'un an pendant laquelle il faut mettre en place le mécanisme de révision universelle. C'est maintenant le temps d'agir. C'est maintenant le temps de profiter de l'occasion pour créer des mécanismes efficaces parce qu'une fois qu'ils seront bien en place, il sera extrêmement difficile de susciter une autre réforme.

Le sénateur Munson : J'aimerais discuter un peu plus à fond de la recommandation. Nous nous demandons, entre autres, ce que peut faire le gouvernement canadien pour rendre le Conseil plus efficace. Vous avez dit que le Canada pourrait envisager de nommer un ambassadeur pour les droits de l'homme. Est-ce que l'ancien ambassadeur est du même avis? Est-ce que cette personne aurait le pouvoir de communiquer directement avec le secrétaire général ou l'actuel ambassadeur pour les droits de l'homme aux Nations Unies?

M. Heinbecker : Nous avons un ambassadeur qui s'occupe des droits de l'homme — et pas uniquement de cela —, et c'est M. Paul Meyer. Il doit rencontrer le comité la semaine prochaine. Je ne sais pas s'il va être en mesure de répondre à la question, mais il serait intéressant de connaître son point de vue là-dessus. Il agit également comme ambassadeur pour le désarmement, entre autres, à Genève. Il ne s'occupe pas uniquement de ce dossier. Avec le respect que je lui dois, j'estime qu'il serait bon d'avoir un ambassadeur à temps plein, au Canada et non à Genève, qui assisterait à ces réunions, mais qui serait secondé par une équipe d'employés et plusieurs ministères.

Cela permettrait de mieux mettre en évidence la question des droits de la personne comme volet de la politique étrangère, et aussi d'amener le Canada à prendre conscience de l'importance que revêtent les discussions sur les droits de l'homme et à balayer devant sa porte. Il y a un point dont nous avons peu parlé : il n'est pas facile de mettre en œuvre des traités au Canada, des traités qui ont été approuvés par le gouvernement fédéral, même après de longues consultations. Nous sommes à la traîne dans ce domaine.

Senator Carstairs: We talked briefly about the treaty board mechanisms. My concern is that while it might be a good idea to make this a more congenial group, I feel that some of the conventions would just get lost. I am referring to the one we have been working on, which is the Convention on the Rights of the Child, in particular. That happens to have a large number of signatories, but even a country such as Canada is in clear violation and has been cited over and over as being in clear violation.

If we intend to make these treaty board mechanisms report up through the council, will that not make a bad situation worse?

Mr. Akhavan: Yes, that is a good observation. My understanding is that the proposals are not that the treaty-based mechanisms become subordinated to the council, but that they simply are consolidated. The problem is there are a multiplicity of treaties and bodies to which states must report. It becomes very cumbersome to have to submit six different reports to six different bodies with six different reporting guidelines. There has been a rationalization of the process, for instance, developing standard guidelines for all the bodies to submit consolidated reports. Instead of having six reports that involve six different appearances, only one report addresses all these different issues.

Therefore, treaties such as the Convention on the Rights of the Child could be included in a consolidated procedure.

The question is whether we should continue to have different mechanisms to deal with these areas. My sense is that it may be more effective, instead of having this fragmentation, to have one central body that has certain prestige and authority. When we have too many bodies, none of them cumulatively can have the weight of a single central institution.

In terms of reporting, one could easily have one body that has relative expertise, depending on what issue is being considered. The rights of the child, for instance, could be incorporated more broadly in the human rights record of a country.

With respect to individual petitions, however, we must start to move in the long-term direction of a proper judicial mechanism. We now have a quasi-judicial procedure. The cost may be that we lose a certain degree of expertise, but the benefit is that we have centralized credible mechanisms with high visibility.

Senator Carstairs: I do not disagree with that, and I support an international court of human rights, but my experience with the Inter-American Court is that the lineup is huge. We deal with parliamentarians from Latin America as part of my responsibilities as Vice-Chairman of the Committee on the Human Rights of Parliamentarians, Inter-Parliamentary Union. We have referred a number of these cases to the Inter-American Court, and we are talking years and years before they are settled.

Le sénateur Carstairs : Nous avons parlé brièvement des organes de suivi des traités. Il est vrai qu'il serait bon d'avoir un groupe plus unifié. Toutefois, j'aurais peur que certaines conventions ne tombent dans l'oubli. Je songe, notamment, à la Convention relative aux droits de l'enfant, sur laquelle nous nous penchons. Un grand nombre d'États y ont adhéré, mais même un pays comme le Canada a été cité, à maintes et maintes reprises, comme étant en violation flagrante de cette convention.

Si nous demandons que les organes de suivi des traités fassent rapport au Conseil, ne risquons-nous pas de compliquer les choses?

M. Akhavan : Vous soulevez un bon point. Ce que nous proposons, c'est non pas que les organes de suivi des traités soient subordonnés au Conseil, mais qu'ils soient tout simplement consolidés. Le problème, c'est qu'il y a une multitude de traités et aussi d'organes auxquels les États doivent faire rapport. Soumettre six rapports différents à six organismes différents qui appliquent des lignes directrices différentes peut être très fastidieux. Nous avons rationalisé le processus. Par exemple, nous avons établi des lignes directrices normalisées pour aider tous les organes à soumettre des rapports consolidés. Ainsi, au lieu d'avoir six rapports qui nécessitent six comparutions différentes, nous n'en avons qu'un seul qui aborde toutes les sujets.

Par conséquent, les traités comme la Convention relative aux droits de l'enfant pourraient faire l'objet d'un rapport consolidé.

La question est de savoir si nous devons continuer d'avoir des mécanismes différents dans tous ces domaines. À mon avis, il serait plus efficace d'avoir non pas un système fragmenté, mais un organe central qui jouit d'un certain prestige et d'un certain pouvoir. Quand les joueurs sont trop nombreux, aucun ne peut, cumulativement, avoir le poids d'une entité unifiée.

Pour ce qui est des rapports, nous pourrions facilement confier la tâche à un organe qui bénéficie d'une certaine expérience en la matière, selon le sujet étudié. Les droits de l'enfant, par exemple, pourraient être incorporés de façon plus vaste dans le bilan d'un pays en matière de droits de la personne.

Concernant les pétitions de particuliers, nous devons commencer à songer à mettre sur pied un mécanisme judiciaire adéquat. Il existe déjà une procédure quasi judiciaire. Cette démarche risque de donner lieu à une perte d'expérience, sauf que nous bénéficions déjà de mécanismes centralisés crédibles qui jouissent d'une grande visibilité.

Le sénateur Carstairs : Je ne suis pas en désaccord avec vous sur ce point, et j'appuie l'idée d'avoir un tribunal international des droits de l'homme. Toutefois, d'après ce que je sais de la Cour interaméricaine, le nombre de dossiers à traiter est énorme. Je rencontre des parlementaires de l'Amérique latine dans le cadre de mes fonctions comme vice-présidente du Comité des droits de l'homme des parlementaires, qui relève de l'Union interparlementaire. Plusieurs de ces cas sont soumis à la Cour interaméricaine, et de nombreuses années peuvent s'écouler avant qu'ils ne soient réglés.

My concern about an international court of human rights is that, first, the Americans would not join because they do not join any international organizations of this manner; second, the proper funding would not be put in place to allow this court to be effective. We would end up with one more international organization that gives people a heightened sense of expectation that is not met.

Mr. Akhavan: Your observation is very correct. From the point of view of political feasibility, I would say the time is not right to even discuss seriously an international human rights court. All I am saying is that that should be part of a long-term vision of what we are trying to achieve. The transformation of a committee, which has a quasi-judicial function of receiving individual petitions, should be seen as ripening over time into a more formal institution.

The same problem of volume applies to the committee as it does to a court, except the court would have a more formal procedure. There are ways to deal with those practical issues. One can divide a court into several different chambers. The European Court of Human Rights has the same problem of backlog.

With respect to the question of U.S. adherence, we have the case of the International Criminal Court, which, despite not only the U.S. failure to adhere, but also U.S. active opposition and undermining of the institution, is making progress. In the case of Darfur, it was a very interesting situation where the U.S. was forced to accept the Security Council referral because when Colin Powell stands up and calls Darfur genocide, can it then veto a resolution that is referring this case?

I am not too concerned, in the long term, with more enlightened U.S. leaders understanding that such institutions are very much in their interest in terms of global governance. We should not be too easily swayed by political fortunes and circumstances in the short run. We need to develop a longer-term perspective and then plot our practical tactics and strategy in fulfillment of that goal.

Senator Carstairs: There have been four special sessions, three dealing with Israel. Perhaps they need a change in their method of procedure whereby a country could not come up for another session without a two-thirds vote. Otherwise, the council would have to move on to another country's problems with human rights.

Mr. Akhavan: Clearly, one needs to give great thought and consideration to procedure, as this body is taking shape and taking form.

One procedure could be a requirement of a two-thirds vote. Another procedure could be, once again, creating mechanisms and a system of gradation. For example, when we have a universal review, it becomes very clear that these are the countries that fall into the rank of those committing gross systematic human rights violations. The report is there. It is produced by the

Ce qui m'inquiète dans le cas du tribunal international des droits de l'homme, c'est que, d'abord, les Américains n'en seraient pas membres, parce qu'ils refusent de faire partie d'organismes internationaux de ce genre. Ensuite, le tribunal ne pourrait pas compter sur un mécanisme de financement adéquat qui lui permettrait de bien fonctionner. On se retrouverait avec un organisme international qui créerait chez les gens des attentes élevées qui ne seraient pas satisfaites.

M. Akhavan : Vous avez raison de dire cela. Je dirais que d'un point de vue politique, le moment n'est pas approprié pour même discuter sérieusement de l'idée de mettre sur pied un tribunal international des droits de l'homme. Ce projet doit faire partie d'une vision à long terme. Il faut du temps pour transformer un comité quasi judiciaire, qui a pour mandat de recevoir les pétitions de particuliers, en organe plus officiel.

Le problème concernant le volume de dossiers s'applique aussi bien au comité qu'au tribunal, sauf que le tribunal s'appuierait sur une procédure bien définie. Il existe divers moyens de régler les questions d'ordre pratique. Un tribunal peut être scindé en plusieurs chambres différentes. La Cour européenne des droits de l'homme est confrontée au même problème pour ce qui est de l'arriéré de dossiers.

Concernant l'adhésion des États-Unis, il y a l'exemple du Tribunal pénal international qui, malgré la non-participation des États-Unis et leur opposition active à ce dernier, accomplit des progrès. Dans le cas du Darfour, les États-Unis, et il s'agit là d'un fait intéressant, ont été obligés d'accepter que le dossier soit renvoyé au Conseil de sécurité car, lorsque Colin Powell qualifie la situation au Darfour de génocide, est-ce que les États-Unis peuvent opposer leur veto à une résolution portant sur le renvoi de ce dossier?

Je ne pense pas qu'à long terme, l'arrivée de dirigeants américains plus éclairés qui reconnaissent l'importance de telles institutions sur le plan de la gouvernance mondiale pose problème. Nous ne devons pas nous laisser influencer trop facilement par les intérêts et les circonstances politiques à court terme. Nous devons nous doter d'une vision à plus long terme et établir des plans d'action et des stratégies pratiques en vue d'atteindre nos objectifs.

Le sénateur Carstairs : Quatre sessions extraordinaires ont eu lieu, dont trois sur Israël. Ils devraient peut-être revoir le mode de procédure pour éviter qu'un pays ne fasse l'objet d'une autre session, sauf si deux tiers des membres sont d'accord. Autrement, le Conseil se pencherait sur le bilan d'un autre pays en matière des droits de l'homme.

M. Akhavan : Il faudra bien sûr examiner cette question à fond, au fur et à mesure que le tribunal prend forme.

On pourrait exiger l'accord des deux tiers des participants. On pourrait aussi, encore une fois, créer des mécanismes et un système de gradation. Par exemple, dans le cas de l'examen universel, il est clair que les pays qui en font l'objet figurent parmi ceux qui commettent systématiquement les violations les plus flagrantes des droits de la personne. Ce constat figure dans le

Office of the High Commissioner for Human Rights for all to observe, which makes it that much more difficult to say we will have three sessions on Israel, nothing on Darfur, nothing on Myanmar, nothing on Congo and so forth.

Senator Stratton: I am not a member of this committee, but I have taken part in some travel. How many countries are now members of the United Nations?

Mr. Heinbecker: There are 192.

Senator Stratton: That would appear to be a large, complicated and over-bureaucratized body. That is the criticism, that there are far too many countries now, but there is not much one could do about the situation.

With examples, such as the Congo, and how successful that seems to have been in resolving human rights, and the UN Oil-for-Food program in Iraq, they seemed to work. Therefore, despite everything, there are huge successes in the United Nations. Why did those work and why can we not take those examples and push them down into the human rights area?

If there is such a multiplicity of countries and an over-bureaucratization of the UN, which is the image everybody has, then it is not working. However, I feel it is working in those two areas particularly, and if that is the case, then why can we not do this in the area of human rights?

Mr. Heinbecker: If we consider the UN dispassionately across the whole range of improvements that it tries to achieve, many have worked. The Oil-for-Food program worked; it prevented Saddam Hussein from getting nuclear weapons and other weapons of mass destruction, which was its purpose. It had to be adjusted because too many people were starving or otherwise affected by the program.

UNICEF works; it has inoculated 565 million children or numbers of that sort. The UN World Food Programme has fed 100 million people in the last year. I am getting my numbers mixed up a little bit. The UN High Commissioner for Refugees has housed about 20 million people last year. There is a whole range of very successful programs.

There is also a lot of banal stuff, such as allocating the electromagnetic spectrum, patents and a lot of other matters that are being regulated, which nobody ever considers. The problem is, as Professor Akhavan was saying, the more political it gets, the more it reflects the current disagreements and then the more difficult it is to make progress. The most fundamental issue was Iraq — the weapons of mass destruction, Saddam Hussein and the total division of the organization and its paralysis.

rapport que prépare le Haut Commissariat aux droits de l'homme. Comme ce rapport relève du domaine public, il devient plus difficile de dire que trois sessions seront consacrées à Israël, mais aucune au Darfour, au Myanmar, au Congo, ainsi de suite.

Le sénateur Stratton : Je ne suis pas membre du comité, mais je l'ai accompagné dans certains de ses déplacements. Combien de pays font maintenant partie des Nations Unies?

M. Heinbecker : Il y en a 192.

Le sénateur Stratton : Cela donne un organisme énorme, complexe et très bureaucratisé. C'est ce qu'on lui reproche, son trop grand nombre de membres, mais il n'y a pas grand-chose que l'on puisse faire à ce sujet.

Les efforts déployés dans le cas du Congo, où la question des droits de la personne a été réglée, et le programme « Pétrole contre nourriture », en Irak, semblent avoir donné de bons résultats. Par conséquent, il existe, malgré tout, des exemples de réussite aux Nations Unies. Pourquoi les choses ont-elles fonctionné dans ces cas-là, et pourquoi ne pouvons-nous pas nous appuyer sur ces exemples pour intervenir dans le domaine des droits de l'homme?

S'il existe une telle multitude de pays-membres et une telle bureaucratisation, et c'est l'image que projettent les Nations Unies, alors la formule ne peut fonctionner. Or, j'estime qu'elle a bien fonctionné dans ces deux domaines particuliers. Pourquoi ne pouvons-nous pas utiliser la même approche dans le cas des droits de la personne?

M. Heinbecker : Lorsque nous examinons objectivement le travail des Nations Unies et la gamme complète des améliorations qu'elles tentent d'apporter, nous constatons que bon nombre de ses initiatives sont efficaces. Le programme Pétrole contre nourriture a fonctionné. Il a empêché Saddam Hussein de se doter d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive, et tel était l'objectif visé. Il a fallu apporter des modifications au programme parce qu'un trop grand nombre de personnes étaient privées de nourriture ou étaient autrement touchées par le programme.

L'organisme UNICEF fonctionne. Il a inoculé 565 millions d'enfants, ou quelque chose du genre. Le Programme alimentaire mondial des Nations Unies a permis de nourrir 100 millions de personnes l'an dernier. Mes chiffres ne sont peut-être pas tout à fait exacts. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a aidé environ 20 millions de personnes, l'an dernier, à se loger. Il y a toute une gamme de programmes qui connaissent beaucoup de succès.

Il y a également beaucoup d'initiatives secondaires, comme celles qui ont trait à l'usage du spectre électromagnétique, aux brevets, ainsi de suite, que personne ne prend en considération. Le problème, comme l'affirmait le professeur Akhavan, c'est que plus l'organisation se politise, plus elle reflète les désaccords actuels, et plus il devient difficile pour elle de réaliser des progrès. L'enjeu le plus fondamental a été l'Irak — les armes de destruction massive, Saddam Hussein, la division totale de l'organisation, sa paralysie.

Kofi Annan tried to sell the idea, but did not quite make it, that there are basically three pillars in the UN: the security pillar; the economic development pillar; and the human rights pillar. Many of the membership were not prepared to say there were three pillars — there were sort of two and something. It is partly because that is where the most contentious issues come to bear.

To some extent, the Human Rights Commission was a victim of its own success. It put people on the carpet. They realized it was succeeding, so they used their ingenuity to get in there and direct attention at someone else. The country that had the fewest number of supporters was Israel. Therefore, Israel became the target.

Although I hope there is, I am not sure there is any way out of that. I feel getting the procedures right helps. However, the procedures in the Security Council have never been agreed to since 1945. Every time we feel we understand something in the Security Council, somebody, who is a permanent member, can remember a case where it was not so and they use parliamentary procedure against us.

I am sure we would see — and this is the larger point I was making — when the day comes that there is a Palestinian-Israeli settlement and there are two states where everyone is living in peace and security, then the Human Rights Council may be spending all its time on something else, perhaps Uighurs in China. However, as long as this is the most high-profile, unresolved issue that involves many human rights questions, it will be the central issue on the agenda. The membership numbers are such that it will be loaded on the side of the anti-Israelis. The Israelis are the country that can dominate the military dimension of this issue and the Arabs can dominate the diplomatic dimension of the issue. That is what is happening.

The Chairman: We must cut off. This point would be great for a continued debate on the fact that the Human Rights Commission, at one point, was dominated by the apartheid issue. The Middle East was fought out in the United National Independence Party issue. The political dimension is still with us. We have not even touched China and its influence on the world, along with Russia. It is a very complex issue.

We thank both of you for appearing and presenting your points of view. Professor Akhavan, since you have been studying the structures and procedures, if you have anything further you want to add, particularly following up with Senator Carstairs' point. The treaty implementing and monitoring committees have a particular expertise. They are selected because they have a particular expertise from the countries when they are put on conventions, such as On the Convention on the Rights of the Child. If it will be coordinated, will we lose the dimension of why we set up separate treaties in the first place and why we did not

Kofi Annan a tenté d'expliquer, mais sans trop y parvenir, que les Nations Unies s'appuient sur trois piliers : la sécurité, le développement économique et les droits de l'homme. De nombreux États-membres ont refusé de reconnaître l'existence de ces trois piliers — il y en avait deux, et quelque chose d'autre. Pourquoi? En partie, parce que c'est ce pilier qui soulève les questions les plus controversées.

Dans une certaine mesure, la Commission des droits de l'homme a été victime de son succès. Des personnes se sont retrouvées sur la sellette. Elles se sont rendu compte que la Commission était efficace, et se sont servies de leur ingéniosité pour en faire partie et diriger l'attention sur quelqu'un d'autre. Le pays qui a accueilli l'appui le plus faible est Israël. Par conséquent, Israël est devenu la cible.

Je ne sais pas s'il existe une solution au problème, quoique je l'espère. Essayer de régler les questions de procédure est une bonne chose. Toutefois, c'est un sujet sur lesquels les membres du Conseil de sécurité n'ont jamais réussi à s'entendre, et ce, depuis 1945. Chaque fois que nous croyons comprendre quelque chose, un membre permanent du Conseil de sécurité invoque un argument quelconque et utilise la procédure parlementaire pour faire obstacle au Conseil.

Je suis certain — et c'est ce que je tentais d'expliquer, mais dans une optique plus large — que le jour où la question israélo-palestinienne sera réglée et où deux États parviendront à vivre en paix et en toute sécurité, le Conseil des droits de l'homme consacrera son attention à un autre dossier, peut-être celui des Ouïgours, en Chine. Toutefois, cette question va dominer l'ordre du jour tant et aussi longtemps qu'elle ne sera pas réglée, qu'elle suscitera beaucoup d'intérêt et qu'elle impliquera de nombreuses violations des droits de la personne. Les États-membres de l'ONU qui sont contre Israël sont très nombreux. Les Israéliens peuvent dominer la dimension militaire du dossier, et les Arabes, la dimension diplomatique de celui-ci. Voilà où en sont les choses.

Le président : Nous devons nous arrêter ici. Nous pourrions poursuivre le débat et discuter du fait que l'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme était monopolisé, à un moment donné, par la question de l'apartheid. La situation du Moyen-Orient a été débattue quand le Parti uni de l'indépendance nationale est devenu un enjeu. Cette dimension politique existe toujours. Nous n'avons même pas abordé le sujet de la Chine et de l'influence qu'exerce ce pays, tout comme la Russie, sur le monde. C'est un dossier très complexe.

Nous vous remercions tous les deux d'être venus nous rencontrer. Monsieur Akhavan, vous vous intéressez aux structures et aux procédures. Si vous avez d'autre chose à ajouter, surtout à la suite des commentaires du sénateur Carstairs, n'hésitez pas à le faire. Les comités chargés de surveiller l'application des traités possèdent une expérience particulière. Les personnes qui en font partie sont choisies en raison des connaissances qu'elles ont acquises, par exemple, dans le domaine de la Convention relative aux droits de l'enfant. Si nous optons pour une approche coordonnée, nous allons perdre de vue la

just deal with the political and civil covenant? Why we did go into those areas? It was because of some sort of concentration need, as we do in our laws.

If you have any reflections on how we lose, we would like to hear them. Once we start coordinating, start amalgamating, do we not lose, on the other side, the differential of why we had the treaty, what is unique about it and what it is there to achieve? If you have any additional thoughts, I would appreciate hearing more about that in the next couple of weeks.

I thank both of our witnesses. I feel you have given us the proper perspective to start this study on the council — the broader UN issue, the political dimensions and the actual operations. Within the commission, I believe it was the ingenuity of how to achieve objectives despite the politics, and sometimes using that to its advantage as well as its disadvantage, that created some success stories in the human rights field.

You have pointed us to the council and to the broader picture of the UN, so you have accomplished what we expected in starting this. We thank both of you for appearing and sharing your perspectives. If you have any other thoughts, we would like to hear them.

We are pointed now to continue our study and reflections. We hope to present a report that will be helpful to the Canadian government and to human rights.

The committee adjourned.

raison d'être des traités distincts et nous demander pourquoi nous ne nous sommes pas tout simplement contentés d'examiner le Pacte international relatif aux droits civils et politiques? Pourquoi avons-nous décidé d'aborder ces enjeux? Parce que nous devons nous concentrer là-dessus, comme nous le faisons avec les lois.

Si vous avez des observations à faire au sujet des inconvénients de cette approche, nous aimerions bien les entendre. Si nous commençons à coordonner, à fusionner le tout, ne perdons-nous pas de vue la raison d'être d'un traité, ce qui le distingue des autres, et l'objectif que nous essayons d'atteindre? Si vous avez d'autres commentaires à faire sur le sujet, n'hésitez pas à communiquer avec nous dans les semaines à venir.

Je tiens à remercier nos deux témoins. Vous nous avez donné les outils dont nous avons besoin pour entreprendre cette étude sur le Conseil — la question plus vaste des Nations Unies, les dimensions politiques, les activités actuelles. En ce qui concerne la Commission, je pense que c'est l'ingéniosité dont elle a fait preuve pour atteindre les objectifs visés, malgré les considérations politiques, et parfois le fait d'utiliser celle-ci à son avantage et aussi à son désavantage, qui a permis de donner lieu à certaines histoires à succès dans le domaine des droits de la personne.

Vous avez parlé du Conseil et brossé un tableau plus vaste des Nations Unies, ce qui fait que vous avez répondu à nos attentes. Nous tenons à vous remercier tous les deux de nous avoir fait part de vos vues sur la question. Si vous avez d'autre chose à ajouter, n'hésitez pas à le faire.

Nous allons maintenant poursuivre notre étude et notre réflexion. Nous espérons présenter un rapport qui sera utile au gouvernement du Canada et qui fera avancer les droits de la personne.

La séance est levée.

YWCA Metro Toronto:

Corinne Rusch-Drutz, Director, Advocacy and Communication.

University of Toronto:

Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit.

Child and Family Services Advocacy:

Judy Finlay, Facilitator;

Nana, Devi, Lewesi, Cheryl, Lucilia, Marcus, Danielle, Julaine,
Sarah and Aisha.

Centre of Excellence for Youth Engagement:

Stephanie Clark, Facilitator;

Simone, Jeremy, Joel and Nadia.

Monday, February 12, 2007

Faculty of Law, McGill University:

Payam Akhavan, Associate Professor.

Centre for International Governance Innovation (CIGI):

Paul Heinbecker, Distinguished Fellow, International Relations.

YWCA Metro Toronto :

Corinne Rusch-Drutz, directrice, Plaidoyer et communication.

Université de Toronto :

Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit.

Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille :

Judy Finlay, modératrice;

Nana, Devi, Lewesi, Cheryl, Lucilia, Marcus, Danielle, Julaine,
Sarah et Aisha.

Centre d'excellence et d'engagement de la jeunesse :

Stephanie Clark, modératrice;

Simone, Jeremy, Joel et Nadia.

Le lundi 12 février 2007

Faculté de droit, Université McGill :

Payam Akhavan, professeur adjoint.

Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale :

Paul Heinbecker, membre distingué, Relations internationales.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, January 29, 2007

Repeal 43 Committee, Toronto:

Corinne Robertshaw, Founder/Coordinator.

York University:

Stuart Shanker, Professor.

Toronto University:

Faye Mishna, Associate Professor.

World Vision — Canada:

Chris Derksen-Hiebert, Interim Director for Advocacy and Education.

UNICEF — Canada:

Lisa Wolff, Director, Advocacy and Education.

Family Service Association of Toronto:

Laura Rothman.

METRAC (Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children):

Sudabeh Mashkuri, Vice-President of the Board.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le lundi 29 janvier 2007

Repeal 43 Committee, Toronto :

Corinne Robertshaw, fondatrice/coordonnatrice.

Université York :

Stuart Shanker, professeur.

Université de Toronto :

Faye Mishna, professeure agrégée.

Vision mondiale — Canada :

Chris Derksen-Hiebert, directeur intérimaire, Plaidoyer et éducation.

UNICEF — CANADA :

Lisa Wolff, directrice, Plaidoyer et éducation.

Family Service Association of Toronto :

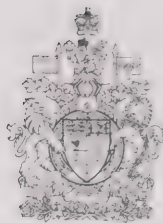
Laura Rothman.

METRAC (Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children) :

Sudabeh Mashkuri, vice-présidente du conseil d'administration.

(Suite à la page précédente)





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, February 26, 2007
Monday, March 19, 2007
Monday, March 26, 2007

Le lundi 26 février 2007
Le lundi 19 mars 2007
Le lundi 26 mars 2007

Issue No. 16

Fascicule n° 16

Fourth meeting on:

Reviewing the machinery of government dealing
with Canada's international and national
human rights obligations

Quatrième réunion concernant :

L'examen des mécanismes du gouvernement
et les obligations nationales et internationales
du Canada en matière de droits de la personne

Eighteenth and nineteenth meetings on:

The rights and freedoms of children

Dix-huitième et dix-neuvième réunions concernant :

Les droits et libertés des enfants

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	(or Comeau)
(or Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Carstairs, P.C. (*February 22, 2007*).

The name of the Honourable Senator Carstairs, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*February 22, 2007*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Carstairs, P.C. (*February 27, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	(ou Comeau)
(ou Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 22 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 22 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 27 février 2007*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, February 26, 2007
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:10 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Carstairs, P.C., Dallaire, Fraser, Kinsella, Lovelace Nicholas, Munson, Nancy Ruth and Poy (9).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 27, 2006, the committee continued its consideration of reviewing the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

Amnesty International Canada:

Alex Neve, Secretary General.

Action Canada for Population and Development (ACPD):

Sandeep Prasad, Human Rights Advisor.

University of Western Ontario:

Elizabeth Riddell-Dixon, Professor, Department of Political Science.

Norman Paterson School of International Affairs:

Christopher Kenneth Penny, Assistant Professor of International Law.

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights Bureau;

Robert Sinclair, Deputy Director, Human Rights.

The Honourable Senator Carstairs, P.C., moved that the Honourable Senator Fraser, be made Deputy Chair of the Standing Senate Committee on Human Rights.

The question being put on the motion, it was adopted.

Mr. Neve and Mr. Prasad each made a statement and, together, answered questions.

Ms. Riddell-Dixon and Mr. Penny each made a statement and, together, answered questions.

Ms. Dion made a statement and, with Mr. Sinclair, answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 26 février 2007
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, dans la salle 9 de l'immeuble Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Carstairs, C.P., Dallaire, Fraser, Kinsella, Lovelace Nicholas, Munson, Nancy Ruth et Poy (9).

Également présente : Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le comité poursuit son examen des mécanismes du gouvernement et des obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Amnistie internationale — Section canadienne :

Alex Neve, secrétaire général.

Action Canada pour la population et le développement (ACPD) :

Sandeep Prasad, conseiller en droits de la personne.

University of Western Ontario :

Elizabeth Riddell-Dixon, professeure, département des sciences politiques.

Norman Paterson School of International Affairs :

Christopher Kenneth Penny, professeur adjoint de droit international.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Adèle Dion, directrice générale, Direction générale de la sécurité humaine et des droits de l'homme;

Robert Sinclair, directeur adjoint, Droits de la personne.

L'honorable sénateur Carstairs, C.P., propose que l'honorable sénateur Fraser soit nommée vice-présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Neve et M. Prasad font chacun un exposé et répondent ensuite aux questions.

Mme Riddell-Dixon et M. Penny font chacun un exposé et répondent ensuite aux questions.

Mme Dion fait un exposé et, avec M. Sinclair, répond aux questions.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved that the committee delegate the power to the steering committee to adopt, if necessary, a supplementary budget for the trip to Geneva and that the amount of this budget be printed in the minutes of this meeting.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 7:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, March 19, 2007

(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, in camera, at 4:10 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Fraser, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson and Nancy Ruth (7).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee met in camera for the consideration of a draft report.

At 7:45 p.m., the committee continued in public for consideration of draft budgets.

The Honourable Senator Munson moved that the committee concur in the following budget application and that the Chair be authorized to submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Legislation

Professional and Other Services	\$ 5,000
Transport and Communications	0
All Other Expenditures	<u>2,000</u>
TOTAL:	\$ 7,000

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved that the committee concur in the following budget applications and that the Chair be authorized to submit the said budgets to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Special Study on the Invitation of the Minister of Indian and Northern Affairs to appear before the Committee

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>300</u>
TOTAL:	\$ 2,800

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose que le comité confère au comité directeur le pouvoir d'adopter, si nécessaire, un budget supplémentaire pour le voyage à Genève et que le montant de ce budget figure au compte rendu.

La motion, mise aux voix, et adoptée.

À 19 h 10, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 19 mars 2007

(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 10, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Fraser, Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson et Nancy Ruth (7).

Aussi présente : Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'alinéa 92(2)f du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

À 19 h 45, le comité poursuit ses travaux en séance publique pour examiner des ébauches de budgets.

L'honorable sénateur Munson propose que le comité adopte le budget suivant et que la présidente soit autorisée à présenter ce budget au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Législation

Services professionnels et autres	5 000 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>2 000</u>
TOTAL	7 000 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose que le comité adopte les budgets suivants et que la présidente soit autorisée à soumettre lesdits budgets au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Étude spéciale relative à l'invitation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à comparaître devant le comité

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>300</u>
TOTAL :	2 800 \$

Special Study on the Federal Public Service

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	500
All Other Expenditures	300
TOTAL:	\$ 3,300

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:55 p.m., pursuant to Rule 92(2)(e) the committee resumed in camera for consideration of a draft agenda.

At 7:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

OTTAWA, Monday, March 26, 2007
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, in camera, at 4:12 p.m., in room 257, East Block, the Chair, Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Fraser, Lovelace Nicholas, Munson, Nancy Ruth and Poy (7).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee met in camera for the consideration of a draft report.

At 5:59 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

Étude spéciale sur la fonction publique fédérale

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transports et communications	500
Autres dépenses	300
TOTAL :	3 300 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 55, conformément à l'alinéa 92(2)(e) du Règlement, le comité reprend ses travaux à huis clos pour examiner une ébauche d'ordre du jour.

À 19 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

OTTAWA, le lundi 26 mars 2007
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 16 h 12, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Fraser, Lovelace Nicholas, Munson, Nancy Ruth et Poy (7).

Également présente : Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'alinéa 92(2)(f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

À 17 h 59, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Vanessa Moss-Norbury

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, February 26, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:10 p.m. to monitor issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the Standing Senate Committee on Human Rights. We have been given an order to monitor issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Before we get to the hearing portion, we have had a resignation of our vice-chair, Senator Carstairs. I want to go on record, I am sure on behalf of all the committee, to express our gratitude for her advice, commitment and involvement with this committee and the various studies that we have conducted.

As chair, I want personally to thank Senator Carstairs for being available, giving her advice, supporting this committee and also for coming on Mondays, which is always a difficulty for senators. Today, with the storm in Toronto, we are missing a few members who will be coming. Senator Carstairs was diligent in her tasks, and I know that I can speak on behalf of all of the committee members in expressing our appreciation to her.

In my conversations with Senator Carstairs, and she can certainly speak for herself, she has indicated she will continue to follow our work very closely as she continues to work as vice-president of the Committee on Human Rights of Parliamentarians at the Inter-Parliamentary Union. Her commitment to human rights issues will continue, and we will look for her guidance, advice and involvement from time to time as she is able.

I now turn to the election of the deputy chair.

Senator Carstairs: Since I am a member today, I nominate Senator Fraser as the deputy chair.

Senator Munson: I second that motion.

The Chairman: I would be delighted to have you second it. If there are no further nominations, I declare Senator Fraser elected as the deputy chair. Welcome.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 26 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne, et pour examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous sommes le Comité sénatorial permanent des droits de la personne. Nous avons été chargés de surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne, et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Avant d'entamer la partie audition des témoins proprement dite, il me faut souligner la démission de notre vice-présidente, le sénateur Carstairs. Je tiens à dire, afin que cela figure au procès-verbal, et je suis certaine de parler ici au nom du comité tout entier, notre reconnaissance pour ses conseils, son engagement et sa participation dans le cadre des travaux du comité et des diverses études que nous avons entreprises.

Je tiens, en ma qualité de présidente, à remercier personnellement le sénateur Carstairs d'avoir été disponible, de nous avoir fait bénéficier de ses conseils, d'avoir appuyé le comité et d'être venue les lundis, ce qui est toujours difficile pour les sénateurs. Aujourd'hui, avec la tempête à Toronto, il nous manque encore quelques membres, qui sont en route. Le sénateur Carstairs a exercé ses fonctions avec diligence, et je sais que je peux parler au nom de tous les membres du comité pour lui exprimer notre reconnaissance.

Dans le cadre des conversations que j'ai eues avec le sénateur Carstairs, et elle pourra certainement parler en son nom propre, elle a indiqué qu'elle continuera de suivre notre travail de très près dans la poursuite de ses fonctions en tant que vice-présidente du Comité des droits de l'homme des parlementaires à l'Union interparlementaire. Son engagement à l'égard des questions relatives aux droits de la personne demeurera et nous ferons appel à elle de temps à autre pour les conseils et la participation que son emploi du temps lui permettra de nous accorder.

Nous allons maintenant procéder à l'élection d'un vice-président.

Le sénateur Carstairs : Étant donné que je suis aujourd'hui membre du comité, je propose l'élection du sénateur Fraser au poste de vice-président.

Le sénateur Munson : J'appuie la motion.

La présidente : Cela me ravit que vous l'appuyiez. S'il n'y a pas d'autres mises en candidature, je déclare le sénateur Fraser élu au poste de vice-présidente du comité. Bienvenue.

Senator Fraser: Thank you very much.

The Chairman: This is a good opportunity, and I am sure it was discussed between Senator Carstairs and Senator Fraser that we are continuing our study on the human rights machinery, which has been an ongoing study of this committee. We commenced with *Promises to Keep*, which was a look at international machinery and how Canada was dealing with this national and international interplay. We produced several reports as a result of that study. The United Nations Commission on Human Rights transformed itself under the UN reform that is presently occurring into the United Nations Human Rights Council. The council is evolving and there are ongoing issues still to be dealt with, but we thought it was an opportune time to look again at this international machinery as it affects human rights and to provide advice either internationally or, more particularly, to our government as it works within the confines of the United Nations council.

We are pleased that we have two witnesses to start today. I understand they have selected to start with Mr. Prasad, Human Rights Advisor for Action Canada for Population and Development, ACPD, an organization that had been attending the United Nations Commission on Human Rights and now continues to follow the United Nations Human Rights Council closely.

I will then turn to no stranger to the human rights field. He has been supportive of our committee and has made various presentations throughout our hearings — Mr. Neve, Secretary General of Amnesty International Canada. Amnesty International has been involved with the United Nations human rights commission and now the council for many years. We will seek his guidance and historical perspective on the new council.

[Translation]

Sandeep Prasad, Human Rights Advisor, Action Canada for Population and Development (ACPD): Madam Chair, Action Canada for Population and Development is an organization devoted to the defence of human rights. ACPD focuses on health, sexual and reproductive rights and the issue of international migration.

[English]

ACPD has been on site every year since 2001 for the UN Commission on Human Rights, engaging with governments and other civil society organizations. ACPD continues its presence at the council and has been on site for council sessions and for working group meetings relating to its institution building, with a particular focus on the review of the system of special procedures.

Le sénateur Fraser : Merci beaucoup.

La présidente : Ceci arrive à point nommé, et je suis certaine que le sénateur Carstairs et le sénateur Fraser en ont discuté entre elles, car nous poursuivons notre étude des mécanismes du gouvernement en matière de droits de la personne, étude qui occupe depuis quelque temps déjà le comité. Nous avons commencé avec *Des promesses à tenir*, un examen des rouages internationaux et de l'action canadienne face aux influences nationales et internationales. Nous avons produit plusieurs rapports par suite de cette étude. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies s'est transformée, dans le cadre de la réforme des Nations Unies qui est en cours, en Conseil des droits de l'homme. Le Conseil vit une évolution et il demeure encore des questions à régler, mais nous avons pensé que le moment était opportun pour nous pencher à nouveau sur les rouages internationaux dans leur incidence sur les droits de la personne et fournir des conseils à l'échelle internationale ou plus particulièrement à notre gouvernement en vue de son travail au sein du Conseil des Nations Unies.

Nous sommes heureux de compter parmi nous aujourd'hui deux témoins, pour commencer. Je crois comprendre qu'ils ont entre eux décidé que le premier à parler serait M. Prasad, conseiller en droits de la personne pour Action Canada pour la population et le développement, ou ACPD, une organisation qui assistait autrefois aux réunions de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et qui aujourd'hui suit de très près les travaux du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

Ce sera ensuite au tour d'une personne qui est bien connue dans le monde des droits de la personne. M. Neve, secrétaire général d'Amnistie internationale — Section canadienne, a toujours appuyé le travail de notre comité et a plusieurs fois comparu devant nous. Amnistie internationale s'intéresse depuis de nombreuses années au travail de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, maintenant le Conseil des droits de l'homme. Nous lui demanderons conseil et l'inviterons à nous présenter une perspective historique du nouveau Conseil.

[Français]

Sandeep Prasad, conseiller en droits de la personne, Action Canada pour la population et le développement (ACPD) : Madame la présidente, Action Canada pour la population et le développement est une organisation qui œuvre à la défense des droits de la personne. ACPD focalise sur la santé, les droits sexuels et reproductifs et aborde la question de la migration internationale.

[Traduction]

ACPD a été sur place chaque année depuis 2001 pour la Commission des droits de l'homme de l'ONU collaborant avec des gouvernements et d'autres organisations de la société civile. ACPD maintient sa présence au Conseil et a été sur place pour les séances du Conseil et pour les réunions des groupes de travail en matière d'établissement d'institutions, se concentrant tout particulièrement sur l'examen du système de procédures spéciales.

I will focus my comments on the first of the four questions set for today's discussion, which is whether the council is responding effectively to the concerns expressed about the commission.

The reasons often cited for the discrediting of the commission were that its work had become overly politicized and selective. Certain countries avoided scrutiny due to political alliances and many issues were actively ignored, for example the commission's refusal to deal with human rights violations on the basis of sexual orientation and gender identity.

With respect to the council, as many media reports indicate, there are some warning signals that this politicization and selectivity remain. However, there are also indications of changes for the better. Certainly, the existence of the new universal periodic review or UPR mechanism is a promising step to ensure that no state can avoid at least some level of scrutiny.

There have also been gains, at least in this initial year, as far as civil society participation, which now includes participation in interactive dialogues with special rapporteurs and the ability to raise issues in the "other issues" section of the agenda.

The main message ACPD wishes to convey is that, at this stage, it is too early to tell for certain whether this council will be an improvement over the commission. We find ourselves still in the midst of six institution-building processes that will finish at some point this June. Much of the answer to this question will depend on what the three working groups responsible for these processes are able to build as far as the council's structures. The effectiveness of the UPR and the continuation of these gains in NGO participation will depend on this outcome.

In this institution building, there certainly have been negative developments, but there are some positive ones as well. I wish to highlight some in both categories, with particular reference to developments in the working group reviewing the system of special procedures, which is where ACPD focuses its work.

When I use the term "special procedures," I am referring to the system of 41 special rapporteurs, special representatives, independent experts and working groups that were created by the commission and now have been transferred to the council. They are recognized as one of the most effective tools for human rights protection and promotion developed by the commission. In fact, Kofi Annan referred to them as the "crown jewel of the system" during his recent Human Rights Day address. ACPD agrees with this characterization.

To strengthen the special procedure system, certain key areas must be addressed. First, the individual communications tool of special procedures must be maintained and strengthened. This is

Je vais concentrer mes commentaires sur la première des quatre questions posées aux fins de la discussion d'aujourd'hui, celle de savoir si le Conseil réagit de façon efficace aux préoccupations exprimées relativement à la Commission.

Les raisons qui ont souvent été citées relativement au discrédit dans lequel était tombée la Commission étaient que son travail était devenu trop politisé et sélectif. Certains pays évitaient d'être surveillés du fait d'alliances politiques et de nombreux dossiers étaient activement ignorés, et je citerai à titre d'exemple le refus de la Commission de traiter de violations de droits de la personne pour des raisons d'orientation sexuelle ou d'identité sexuelle.

Pour ce qui est du Conseil, comme l'indiquent de nombreux rapports de presse, l'on aurait relevé certains signes d'avertisseurs du maintien de cette politisation et de cette sélectivité. Il a cependant également été relevé des indications de changements positifs. Clairement, la création du nouvel examen périodique universel, ou mécanisme EPU, est une mesure prometteuse visant à veiller à ce qu'aucun État ne puisse échapper à au moins un certain niveau de surveillance.

Il y a également eu des gains, au moins en cette première année, du côté de la participation de la société civile, à laquelle on reconnaît maintenant de droit de participation à des dialogues interactifs avec des rapporteurs spéciaux et la capacité de soulever des questions sous la rubrique « Autres questions » de l'ordre du jour des rencontres.

Le principal message qu'ACPD souhaite livrer est qu'il est à ce stade-ci encore trop tôt pour dire si ce Conseil sera une amélioration par rapport à la Commission. Nous nous trouvons toujours au beau milieu d'un processus de création de six institutions qui devra aboutir dans le courant du mois de juin. Le gros de la réponse à cette question dépendra de ce que les trois groupes de travail responsables de ces processus seront en mesure de bâtir comme structures du Conseil. L'efficacité de l'EPU et la poursuite de ces gains sur le plan de la participation des ONG dépendra des résultats obtenus.

Dans le cadre de ce travail d'établissement d'institutions, il y a certainement eu des développements négatifs, mais il y en a également eu des positifs. J'aimerais en mentionner quelques-uns dans chacune des deux catégories, en insistant particulièrement sur les développements dans l'examen par le groupe de travail du système des procédures spéciales, ce sur quoi ACPD concentre son travail.

Lorsque j'emploie le terme « procédures spéciales », j'entends par là le système de 41 rapporteurs spéciaux, représentants spéciaux, experts indépendants et groupes de travail créés par la Commission et qui ont maintenant été transférés au Conseil. Ils sont reconnus comme étant l'un des outils les plus efficaces que la Commission ait créés aux fins de la protection et de la promotion des droits de la personne. De fait, Kofi Annan les a appelés « les joyaux de la Couronne du système » lors de son récent discours prononcé à l'occasion de la Journée des droits de l'homme. ACPD appuie cette caractérisation.

Il importe, pour renforcer le système de procédures spéciales, de traiter de certains éléments clés. Premièrement, l'outil de communications individuelles des procédures spéciales doit être

the urgent appeals tool by which special procedures can communicate with governments on behalf of individual victims of human rights violations. Second, protection gaps must be addressed to ensure that all human rights issues are covered within the system. By protection gaps, I mean areas of human rights where there is no mandate coverage within the system. The existence of these gaps is a reflection of selectivity. Third, methods of follow-up to the implementation of all recommendations of special procedures must be developed. Fourth, state cooperation with the special procedures must be enhanced. Fifth, the independence of mandate holders must be maintained.

On the issue of protection gaps, there is now convergence within the working group that these gaps must be filled. The last round of negotiations ended with a clear direction from the facilitator soliciting concrete proposals to close and prevent protection gaps. How this will be done remains to be seen, but it is one encouraging element.

On the issue of follow-up, it is well recognized that the lack of systematic and effective follow-up to recommendations of special procedures severely hampers the effectiveness of the system. There is now agreement at this stage that steps to ensure effective follow-up need to be taken, and this is another positive sign.

With respect to enhancing state cooperation, it remains to be seen what concrete steps will be taken, but NGOs and a number of states, including Canada, have advanced some constructive proposals in this respect.

On the side of worrying developments, I will highlight two. In December, the council adopted a resolution requiring the working group reviewing the special procedures to draft a code of conduct for mandate holders, despite their already being subject to a code of conduct since 2002. What will be in this additional code of conduct and how it will impact on methods of work, such as the individual communications tool, remain to be seen. I believe the African group will be releasing its draft very soon.

The selection of mandate holders has been another hotly debated issue. At this stage, it seems there will be some form of election, despite the politicization this will bring. However, even on this, there certainly are innovations that may minimize the politicization, including a Brazilian proposal involving a rigorous pre-selection process and Japan's proposed refinement of this that would involve placing only one pre-selected candidate before the council for confirmation rather than having the council elect from a slate of pre-screened candidates.

maintenu et renforcé. C'est cet outil d'appel urgent grâce auquel les procédures spéciales peuvent communiquer avec les gouvernements pour le compte des victimes individuelles de violations des droits de l'homme. Deuxièmement, il importe de combler les écarts de protection de façon à englober dans le cadre du système toutes les questions relatives aux droits de l'homme. Par « écart de protection », j'entends par là des volets des droits de l'homme pour lesquels il n'y a à l'intérieur du système aucun mandat en matière de couverture. L'existence de ces écarts est le reflet de la sélectivité. Troisièmement, il importe d'élaborer des méthodes de suivi pour vérifier la mise en œuvre de toutes les recommandations émanant des procédures spéciales. Quatrièmement, la collaboration de l'État avec les procédures spéciales doit être rehaussée. Cinquièmement, l'indépendance des titulaires de mandat doit être maintenue.

En ce qui concerne les écarts de protection, il y a maintenant convergence au sein du groupe de travail pour dire que ces écarts doivent être comblés. La dernière ronde de négociations a débouché sur une directive claire du facilitateur demandant des propositions concrètes pour combler et prévenir les écarts de protection. Reste à savoir comment cela sera réalisé, mais il s'agit d'un élément encourageant.

En ce qui concerne la question du suivi, il est bien reconnu que le manque de suivi systématique et efficace suite aux recommandations des procédures spéciales entrave sérieusement l'efficacité du système. Il y a aujourd'hui entente pour dire qu'à ce stade des mesures pour veiller à ce qu'il y ait un suivi efficace doivent être prises, et c'est là encore un autre signe positif.

En ce qui concerne l'amélioration de la coopération de la part des États, il reste à voir quelles mesures concrètes peuvent être prises, mais les ONG et plusieurs pays, dont le Canada, ont avancé des propositions constructives à cet égard.

Pour ce qui est des développements inquiétants, j'en mentionnerai deux. En décembre, le Conseil a adopté une résolution exigeant que le groupe de travail chargé de revoir les procédures spéciales élabore un code de conduite pour les titulaires de mandat, en dépit du fait que ceux-ci soient déjà assujettis à un code déontologique depuis 2002. Nous ignorons encore ce que renfermera ce code de conduite supplémentaire et l'incidence qu'il aura sur les méthodes de travail, comme par exemple l'outil de communications individuelles. Je crois que le groupe africain va très prochainement déposer son ébauche.

La sélection des titulaires de mandat a été une autre question chaudement débattue. Au stade actuel, il semble qu'il se tiendra une certaine forme d'élections, en dépit de la politisation que cela amènera. Cependant, même là-dessus il y a certainement des innovations qui pourraient minimiser la politisation, dont une proposition brésilienne prévoyant un processus rigoureux de sélection préalable et une proposition du Japon d'affiner encore cela en plaçant un seul candidat présélectionné devant le Conseil pour confirmation, au lieu que le Conseil procède à une élection à partir d'une liste de candidats présélectionnés.

In conclusion, the institution-building process is still underway. Our take at ACPD is that there have been enough positive elements in this process to remain optimistic.

Alex Neve, Secretary General, Amnesty International Canada: It is indeed a pleasure to be back amongst the members of this committee. Amnesty International has long welcomed and in fact I would even say celebrated your work. We think you were a particularly important addition to the parliamentary scene when this committee was established, and we have followed and tried to support in whatever ways we can the important work you have underway. The fact that you have turned your attention to the questions you have asked us to address today is more indication of how important it is, because these are questions that are not being examined and addressed in a parliamentary fashion in any other quarters.

A year ago this time, the human rights community waited with baited breath as the final debate about the tremendously important and long overdue reform of the United Nations human rights system played out.

As committee members will know, after a series of reports and responses to reports throughout 2004 and 2005 considering and proposing comprehensive United Nations reform proposals, world leaders had, at their September 2005 summit marking the United Nations' sixtieth anniversary, agreed to an overhaul of the United Nations' human rights machinery, including the strengthening of the office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, improvements to the effectiveness of the UN treaty monitoring process and, perhaps most significantly and not without contention, the decision to create a new UN Human Rights Council to replace the UN Commission on Human Rights.

In my remarks, I will touch upon those latter two initiatives — treaty body reform and creation of the new Human Rights Council — starting with the council.

The decision to create the council in particular caught the imagination and fuelled the hopes of human rights advocates around the world. The Commission on Human Rights, established in 1946, had for six decades been the world's pre-eminent human rights body. I think it is important to acknowledge that, while much attention is given to its failings, in those six decades the commission achieved a great deal and made incredibly important contributions to the global human rights landscape.

However, for all of its good work, unquestionably by 2005 the commission had become largely discredited as politicized and ineffective. At its yearly session, governments had become more focused on shielding each other from human rights scrutiny rather than on ensuring that human rights concerns worldwide received the consistent and thorough attention required. The decision

En conclusion, le processus d'établissement d'institutions est toujours en cours. Chez ACPD, nous sommes d'avis qu'il y a eu suffisamment d'éléments positifs dans ce processus pour que nous demeurions optimistes.

Alex Neve, secrétaire général, Amnistie internationale — Section canadienne : Je suis en effet heureux d'être de retour parmi les membres du comité. Amnistie internationale apprécie, et je dirais même célèbre, depuis longtemps votre travail. Nous estimons que la création de ce comité a été un ajout particulièrement important sur la scène parlementaire, et nous avons suivi et nous sommes efforcés d'appuyer comme cela nous était possible l'important travail que vous avez entrepris. Le fait que vous vous intéressiez aux questions que vous nous avez demandé d'examiner aujourd'hui est encore une autre indication de l'importance du comité ici réuni, car ces questions ne sont pas en train d'être examinées ailleurs dans un contexte parlementaire.

Il y a un an, à la même époque, la communauté des droits de la personne retenait son souffle en attendant l'issue du débat final au sujet de la réforme extrêmement importante mais déjà trop longtemps attendue du système de défense des droits de la personne des Nations Unies.

Comme le savent les membres du comité, après une série de rapports et de réponses à des rapports envisageant et proposant des réformes exhaustives des Nations Unies, qui se sont succédés tout au long des années 2004 et 2005, les dirigeants mondiaux avaient, lors de leur sommet de septembre 2005, marquant le 60^e anniversaire des Nations Unies, convenu de remanier en profondeur tout l'appareil des Nations Unies en matière de droits de la personne, y compris le renforcement du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'amélioration de l'efficacité du processus de surveillance des traités des Nations Unies et, ce qui est peut-être le plus important, la décision de créer un nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pour remplacer la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, décision qui n'est pas venue sans contestation.

Je vais, dans mes remarques liminaires, traiter de ces deux dernières initiatives — la réforme des organes de suivi des traités et la création du nouveau Conseil des droits de l'homme —, à commencer par le Conseil.

La décision de créer le Conseil en particulier a capté l'imagination et alimenté les espoirs des défenseurs des droits de l'homme partout dans le monde. La Commission des droits de l'homme, créée en 1946, avait, pendant six décennies, été le plus important organe mondial de défense des droits de l'homme. Je pense qu'il est important de reconnaître que, bien que l'on s'attarde beaucoup sur ses manquements, la Commission a, pendant ces six décennies, réalisé beaucoup de choses et fait une contribution incroyablement importante au paysage mondial des droits de l'homme.

Cependant, en dépit de tout son bon travail, il est devenu indéniable en 2005 que la Commission avait été largement discréditée comme étant politisée et inefficace. Lors de sa séance annuelle, les gouvernements s'étaient davantage attachés à se mettre les uns les autres à l'abri de la surveillance du respect des droits de la personne, au lieu de veiller à ce que les préoccupations

therefore to disband the commission and replace it with a body that could and should be stronger and more effective was indeed momentous.

There was much debate and considerable politicking over the months that followed that September 2005 decision until March 2006 when the decision to create the new council was finally confirmed and the details fleshed out. Innovations included elections for the new council requiring a majority vote in the United Nations General Assembly backed up by public human rights pledges from governments standing for election, bringing a sense of rigor and scrutiny to the elections that was never there before; raising the new body's position within the UN system to the level of a subsidiary organ of the General Assembly, a level above the previous commission; agreement to launch a new process of ongoing review — the universal periodic review or UPR — of the human rights records of all countries in the world; and the decision that the new council would be a standing body meeting at least three times per year, rather than the commission which had met only once annually.

This new council, to which of course Canada was elected to be one of the first slate of members, met for the first time in June 2006 and has now completed three regular sessions and four special sessions. What does the record to date tell us of the council, Canada's role in the council, and the council's potential to live up to the great hope and promise it stands for?

As Mr. Prasad noted, there has been mounting criticism that the new council appears to be possibly new in name only and has not been able to shake the politics that plagued the commission. Three of the four special sessions that the council members agreed to convene in 2006 dealt with the human rights situation in the state of Israel. The fourth, rather tepidly, dealt with Darfur. There was nothing special from the council regarding human rights crises in any other parts of the world. Is it a true, impartial reflection of the state of human rights in the world last year that 75 per cent of the council's special attention should have gone to Israel, 25 per cent to Darfur, and no other crisis merited attention? Clearly not. Is the council beyond salvation? Again, I would echo what Mr. Prasad said: not yet.

This first year has primarily been spent focusing on getting the council's procedural house in order, which is vitally important. It is not the jazzy, exciting stuff, but it is what lays the ground for an institution that will be sustainable. Two major pieces of work in particular have been preoccupying council members, and I would like to highlight some key points here because this is the work that may ultimately make or break the new council. One is a vital innovation, the institution of a universal periodic review of all countries' human rights records. The second, which Mr. Prasad has already touched on at length, is the hope for strengthening

à l'égard des droits de l'homme partout dans le monde reçoivent l'attention régulière et approfondie qu'elles méritent. La décision, donc, de démanteler la Commission et de la remplacer par un organe pouvant et devant être plus fort et plus efficace a bel et bien été capitale.

Il y a eu quantité de débats et de battage politique au cours des mois qui ont suivi cette décision, de septembre 2005 jusqu'en mars 2006, lorsque la décision de créer le nouveau Conseil a finalement été confirmée et les détails peaufinés. Comptaient parmi les innovations : des élections pour le nouveau Conseil exigeant un vote majoritaire à l'Assemblée générale des Nations Unies, appuyé par des promesses publiques en matière de droits de la personne de la part des gouvernements se présentant aux élections, ce qui devait amener au processus électoral une rigueur et un contrôle qui n'avaient jamais existé auparavant; la promotion du nouvel organe au sein du système des Nations Unies au rang d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, soit un niveau de plus que l'ancienne Commission; le lancement d'un nouveau processus d'examen permanent — l'examen périodique universel ou EPU — des dossiers en matière de droits de la personne de tous les pays du monde; et la décision que le nouveau Conseil serait un organe permanent qui se réunirait au moins trois fois par an, alors que la Commission ne s'était, elle, réunie qu'une fois par an.

Ce nouveau Conseil, auquel le Canada a bien sûr été élu parmi la première liste de membres, s'est réuni pour la première fois en juin 2006 et a à ce jour eu trois sessions régulières et quatre sessions extraordinaires. Que son travail à ce jour nous dit-il au sujet du Conseil, du rôle du Canada en son sein et du potentiel du Conseil d'être à la hauteur des grands espoirs qu'il représente?

Comme l'a souligné M. Prasad, les reproches s'accumulent, les gens disant que le nouveau Conseil ne semble n'avoir changé que de nom et qu'il ne parvient pas à se libérer des bagarres politiques dont avait souffert la Commission. Trois des quatre sessions extraordinaires que les membres du Conseil ont convenu de convoquer en 2006 traitaient de la situation des droits de la personne dans l'État d'Israël. La quatrième a quant à elle traité assez timidement du Darfour. Il n'est rien ressorti de spécial du Conseil relativement à quelque autre crise en matière de droits de la personne ailleurs dans le monde. Est-ce un reflet fidèle et impartial de l'état des droits de la personne dans le monde que, l'an dernier, 75 p. 100 de l'attention spéciale du Conseil ait été accordée à Israël, 25 p. 100 au Darfour et qu'aucune autre crise n'a mérité qu'on s'y penche? Clairement pas. Le Conseil est-il sans espoir d'être sauvé? Encore une fois, je me ferais l'écho de ce qu'a dit M. Prasad : pas encore.

Cette première année a surtout été consacrée à mettre de l'ordre dans les procédures du Conseil, ce qui est extrêmement important. Ce n'est pas ce qu'il y a de plus séduisant ni de plus enthousiasmant comme travail, mais c'est ce qui jettera les bases d'une institution qui pourra être durable. Deux initiatives en particulier ont occupé les membres du Conseil, et j'aimerais en faire ressortir quelques éléments clés, car c'est ce travail qui finira peut-être par faire ou défaire le nouveau Conseil. La première initiative est une innovation vitale, l'établissement d'un examen périodique universel du dossier en matière de droits de l'homme

what is perhaps the crown jewel or the backbone of the UN human rights system — the system of special procedures. If something strong and effective can emerge from those two processes the council will truly stand to make significant new contributions to global human rights protection.

I will start with the universal periodic review, UPR. One of the most frequent criticisms levelled at the previous human rights commission was its selectivity and double standards in how it handled concerns about human rights violations in particular countries. Some countries were often and quite easily singled out and criticized. Others with equal or graver human rights concerns consistently escaped scrutiny. The key, all too frequently, was not the severity of the human rights concerns but rather the political adeptness and might of the country in question.

Universal periodic review aims to change that. Now, all countries are to come up for review on a regular, rotating basis. If done correctly, this could, in an unparalleled manner, mean that the council would actually have the means to promote human rights in all countries consistently, objectively, transparently and even constructively. That said, there is still considerable debate underway about how the universal periodic review will be conducted.

Let me highlight some crucial elements that Amnesty International believes will determine the UPR's success or failure.

First, the UPR must be more than a once-every-few-years afternoon chat with a government about its human rights record. It must be part of a continuous process including solid advance preparation, thorough interactive dialogue, meaningful outcomes and careful attention to follow-up and implementation.

Second, a successful UPR process will need to be backed up by strong, independent human rights expertise that will help to focus the review on the key human rights issues in any given country. That should include making use of the work of the special procedures system and thus underscores how important it is that the current review of the special procedures ensures that they emerge strong, independent and effective.

Third, every state should be reviewed once every three years. That is the Canadian government's position, and we endorse it. It is the only timetable that makes sense, given that members of the council are supposed to be reviewed when they are on the council, and membership terms last three years. It is also a frequency that makes sense for something so vitally important as human rights. Anything longer is, quite simply, too long.

de tous les pays du monde. La deuxième, dont M. Prasad a déjà beaucoup parlé, est l'espoir de renforcer ce qui sont peut-être les joyaux de la Couronne ou l'épine dorsale du système de droits de la personne des Nations Unies — le système de procédures spéciales. Si quelque chose de solide et d'efficace pouvait naître de ces deux processus, alors le Conseil serait réellement en mesure de faire d'importantes nouvelles contributions à la protection des droits de l'homme dans le monde.

Je vais commencer par l'examen périodique universel ou EPU. L'un des reproches les plus fréquents à l'endroit de l'ancienne Commission des droits de l'homme était qu'elle était sélective et qu'elle avait deux poids deux mesures dans son traitement des accusations de violation des droits de la personne dans certains pays. Certains pays étaient souvent et assez facilement pris à partie et critiqués. D'autres, pour lesquels les inquiétudes en matière de droits de la personne étaient au moins égales voire plus sérieuses encore, échappaient régulièrement à tout contrôle. La clé, bien trop souvent, n'était pas la gravité des problèmes en matière de droits de la personne mais plutôt la puissance et l'ingéniosité politique du pays en question.

L'examen périodique universel a pour objet de changer cela. Dorénavant, tous les pays feront l'objet d'un examen régulier, dans le cadre d'un système de roulement. Si ce travail est fait correctement, cela pourra, ce qui serait sans parallèle, permettre au Conseil de disposer véritablement des moyens nécessaires pour promouvoir les droits de la personne dans tous les pays de façon uniforme, objective, transparente et même constructive. Cela étant dit, il y a toujours tout un débat en cours quant à la façon dont sera mené l'examen périodique universel.

Permettez que je passe en revue un certain nombre d'éléments critiques dont Amnistie internationale pense qu'ils détermineront la réussite ou l'échec de l'EPU.

Premièrement, l'EPU doit être plus qu'une petite séance de bavardage toutes les quelques années avec un gouvernement au sujet de ses antécédents en matière de respect des droits de la personne. Cela doit s'inscrire dans un processus continu de solide préparation préalable, de dialogues interactifs et exhaustifs, de résultats probants et de mesures serrées de suivi et de mise en œuvre.

Deuxièmement, pour qu'un processus d'EPU réussisse, il lui faut être appuyé par de solides compétences indépendantes en matière de droits de la personne, de façon à pouvoir cibler les éléments clés du respect des droits de la personne dans n'importe quel pays. Cela devrait inclure la mise à profit du travail du système des procédures spéciales, d'où l'importance de veiller à ce que l'actuel examen des procédures spéciales rende ces dernières plus fortes, plus indépendantes et plus efficaces.

Troisièmement, chaque État devrait subir un examen tous les trois ans. C'est là la position du gouvernement canadien, et nous l'appuyons. Il s'agit là du seul échéancier qui vaille, étant donné que les membres du Conseil sont censés faire l'objet d'un examen pendant qu'ils y siègent et que les mandats sont de trois ans. Cette fréquence est par ailleurs tout à fait logique pour une chose aussi importante que les droits de la personne. Des intervalles plus longs seraient tout simplement trop longs.

Fourth, the UPR process must be transparent at all times and in all ways, including the information used as the basis of the review, the review process itself, the interactive dialogue, the outcome and the follow-up and implementation.

Finally, Amnesty stresses that the UPR should be seen as one among several tools open to the council for addressing countries' situations. It should not be seen as the only tool. There is a concern here that everyone's hopes are so focused on a strong UPR process emerging that the other tools that have long been open to members of the commission, which can certainly translate into continued use within the council, will be forgotten.

Canada has been a strong proponent of UPR. In fact, Canada was one of the earliest and most forceful proponents of this new approach. Amnesty International welcomes that role and counts on Canada over the coming months, which will be decisive months, to maintain that strong position. Much work remains to ensure that UPR will be all that it can be.

As an aside, I want to highlight that Canada's attention to UPR should not, cannot, be directed only at the international stage. Once UPR is up and running, Canada itself will have its human rights record reviewed. In fact, it might be one of the first. Given that Canada has been a champion of this process, it will be vitally important that we do it well.

Canada has a long history of participating actively in UN-level review of its human rights record through the treaty body process, which I will come to in a moment. Canada takes those reviews seriously. However, it has become clear that there is a significant and very troubling implementation gap, such that compliance with the recommendations that emerge from UN-level review is often lacking. I do not need to underscore that to this committee. You have pointed to that concern in a number of your reports.

A significant part of the problem is that Canada has no meaningful coordinating process or mechanism that cuts across departments at the federal level as well as between the federal, provincial and territorial levels of government to oversee implementation. Instead, UN recommendations seemingly disappear into a black hole, only to emerge largely unimplemented for the next round of review.

That is not the model that Canada can afford to demonstrate as the new UPR process gets up and running. A key piece of making UPR work will be for Canada to deal finally with the long-neglected domestic problems in our own ability to implement and comply with UN-level human rights recommendations.

Quatrièmement, le processus d'EPU doit être en tout temps et à tous égards transparent, y compris pour ce qui est des renseignements servant de base à l'examen, du processus d'examen lui-même, du dialogue interactif, de l'issue et du suivi et de la mise en œuvre.

Enfin, Amnesty internationale maintient que l'EPU doit être perçu comme étant un outil parmi plusieurs dont dispose le Conseil pour s'attaquer aux situations que vivent les pays. Il ne devrait pas être considéré comme étant le seul outil. Les espoirs de tout le monde étant si lourdement investis dans la réussite du processus d'EPU, il y a une crainte que les autres outils, qui ont pendant si longtemps été à la disposition des membres de la Commission, et qui pourraient certainement continuer d'être utilisés par le Conseil, seront tout simplement oubliés.

Le Canada a été un fervent défenseur de l'EPU. En fait, le Canada a compté parmi les premiers et les plus énergiques des partisans de cette nouvelle approche. Amnesty internationale applaudit à ce rôle et comptera sur le Canada pendant les prochains mois, qui seront décisifs, pour maintenir cette position solide. Il reste à faire beaucoup de travail pour veiller à ce que l'EPU devienne tout ce qu'il peut être.

J'aimerais, entre parenthèses, souligner que l'attention du Canada à l'égard de l'EPU ne doit pas et ne peut pas ne viser que la scène internationale. Une fois l'EPU lancé et opérationnel, le Canada lui-même verra examiner son dossier en matière de droits de la personne. Le Canada sera peut-être en fait l'un des premiers pays. Étant donné que le Canada a été le champion de ce processus, il sera d'une importance critique que nous fassions bien les choses.

Le Canada a une longue histoire de participation active à l'examen, au niveau des Nations Unies, de son dossier en matière de droits de la personne, par le biais du processus d'organe de suivi des traités, que je vais aborder dans un instant. Le Canada prend très au sérieux ces examens. Cependant, il est devenu clair qu'il y a un écart de mise en œuvre important et très troublant, et tel que l'observance des recommandations découlant des examens de niveau Nations Unies fait souvent défaut. Je n'ai pas à insister sur cet aspect avec le comité. Vous en avez vous-même fait état dans plusieurs de vos rapports.

Une grosse partie du problème est que le Canada n'est doté d'aucun processus ou mécanisme sérieux de coordination transministérielle au niveau fédéral ainsi qu'entre les paliers gouvernementaux fédéral, provincial et territorial pour assurer la mise en œuvre. Au lieu de cela, les recommandations des Nations Unies semblent disparaître dans un trou noir, pour en ressortir dans une large mesure non exécutées en prévision de la ronde suivante d'examens.

Ce n'est pas là un modèle que le Canada peut se permettre de suivre avec le lancement du nouveau processus d'examen périodique universel. Un élément clé du bon fonctionnement de l'EPU sera que le Canada règle enfin ses propres problèmes, longtemps négligés, quant à sa capacité de respecter et de mettre en œuvre les recommandations en matière de droits de la personne émanant des Nations Unies.

I will turn briefly to the other significant area of debate and negotiation within the council: the review of the special procedures system. As Mr. Prasad highlighted, over many years an impressive and growing array of experts, including special rapporteurs, special representatives and working groups, had developed within the commission. Some were focused on certain countries: Burundi, North Korea, Belarus and Cuba are current examples. Others focused on thematic concerns: torture, violence against women and the right to health, for example.

While there was a notable unevenness in the degree to which these experts received cooperation from governments and also unevenness in the quality of their work, overall the special procedures system was seen as perhaps the greatest success of the old commission. Their work over the years has been helpful in researching and documenting human rights violations around the world, proposing specific recommendations for change at a national level, identifying regional and even global patterns of human rights abuse, and highlighting the need for wider changes, including at an international level.

There were concerns about the system. Many governments felt threatened by the work of these experts and have consistently sought to weaken and undermine their effectiveness. Over the years, for instance, several country-focused special rapporteurs have had their mandates discontinued by a commission vote, not because the human rights concerns have magically disappeared but, rather, because the country concerned had finally been able to rally enough allies to its side and win the commission vote. Other governments, including Canada, have expressed concern about a continuing expansion in the number of experts, sometimes with unclear mandates, sometimes with politicized mandates, and have pressed for the system to be rationalized and better coordinated.

Moving from the commission into the council, the special procedures system has been retained but it is subject to review. I very much underscore and endorse all of the recommendations that Mr. Prasad has put in front of you as to the sorts of things with which Canada should be moving forward.

I would like to expand on a code of conduct, which was highlighted by Mr. Prasad and which is a worrying concern now because it is indicative of the intention some governments have of trying to find ways to undermine, erode and undercut the independence of the special procedures.

A few countries have countered with an interesting proposal, which is that there is need of a code of conduct for governments when it comes to the special procedures system. It is here where we see the greatest problems. There are government that treat these UN appointed experts with contempt. They ignore them, undermine them, will not allow them into their countries, insult them, offend them — all of which is wholly unacceptable

Je vais maintenant traiter brièvement d'un autre important sujet de débats et de négociations au sein du Conseil : l'examen du système des procédures spéciales. Comme l'a souligné M. Prasad, un aréopage impressionnant et croissant d'experts, y compris rapporteurs spéciaux, représentants spéciaux et groupes de travail, s'est, au fil de nombreuses années, constitué au sein de la Commission. Certains de ces experts se concentraient sur des pays en particulier : le Burundi, la Corée du Nord, le Bélarus et Cuba sont des exemples d'actualité. D'autres se sont concentrés sur des thèmes : la torture, la violence faite contre les femmes, et le droit à la santé, par exemple.

Bien qu'il y ait eu une inégalité remarquable dans le degré auquel ces experts ont joui de la collaboration des gouvernements, ainsi qu'une inégalité sur le plan de la qualité de leur travail, au total, le système des procédures spéciales a été perçu comme étant peut-être la meilleure réussite de l'ancienne Commission. Son travail au fil des ans a servi à relever et à documenter des violations de droits de la personne partout dans le monde, à proposer des recommandations précises en vue de changements au niveau national, à identifier des schémas régionaux voire même mondiaux d'abus des droits de la personne, et à faire ressortir la nécessité de changements plus vastes, y compris au niveau international.

Il y avait des inquiétudes à l'égard du système. De nombreux gouvernements se sentaient menacés par le travail de ces experts et ont systématiquement cherché à en affaiblir ou à en miner l'efficacité. Au fil des ans, par exemple, plusieurs rapporteurs spéciaux qui se concentraient sur des pays en particulier ont vu leur mandat interrompu par un vote de la Commission, non pas parce que les problèmes en matière de droits de la personne qu'ils avaient relevés avaient miraculeusement disparu, mais plutôt parce que le pays concerné avait enfin réussi à rallier suffisamment d'alliés pour pouvoir remporter le vote. D'autres gouvernements, y compris celui du Canada, ont exprimé des inquiétudes quant à l'augmentation continue du nombre d'experts, parfois dotés de mandats flous, parfois dotés de mandats politisés, et ont demandé que le système soit rationalisé et mieux coordonné.

Avec la transition de la Commission au Conseil, le système des procédures spéciales a été conservé mais est sujet à examen. J'approuve et appuie toutes les recommandations que vous a soumises M. Prasad quant aux genres de choses au sujet desquelles le Canada devrait intervenir.

J'aimerais revenir sur la question d'un code de conduite, dont M. Prasad a fait état, et qui est aujourd'hui un sujet de préoccupation, car il est indicatif de l'intention de certains gouvernements d'essayer de trouver des moyens de miner, de saper et de trahir l'indépendance des procédures spéciales.

Un petit nombre de pays ont contré avec une proposition intéressante, soit qu'il importe d'avoir un code de conduite pour les gouvernements pour ce qui est du système de procédures spéciales. C'est ici que l'on relève les pires problèmes. Il y a des gouvernements qui traitent ces experts nommés par les Nations Unies de façon méprisante. Ils les ignorent, leur nuisent, ne les autorisent pas à entrer dans leur pays, les insultent, les offensent

for UN-level designated experts. Those issues need to be addressed in a government-focused code of conduct. We understand that some countries, such as Switzerland and Liechtenstein, have started to show an interest in this. Having Canada join its voice and add its energy to that initiative would be positive.

I will say another word about Canada's role within these trying but important times at the council. These first eight months have been difficult, often contentious and divided. That is of concern because the council is dealing with these mundane but terribly important procedural issues that will lay the foundation for what the council will ultimately become and ideally we would hope to see all governments united behind positions that advance human rights as forcefully as possible. The easy return to divisive and disproportionate attention to human rights concerns in Israel also does not bode well, pointing to an easy return to the politics that were much of the commission's undoing. All of this is against a backdrop where some groupings, such as the African grouping, have adopted even firmer and less flexible approaches than previously to rigid block voting on issues.

All of that does not add up to an easy or encouraging environment. In such a context, therefore, Canada is perhaps one of the countries better situated than most to be able to work across geographical divides, to reach out to moderates in other groupings and to build coalitions that can counter some of these worrying trends. We have certainly been pressing Canada to devote considerable diplomatic attention to that.

I want to address your other topic of concern: reform of the treaty body process. I will not sketch the picture of how much reform is needed. I am sure that is well known to committee members. The fact that the UN 2005 World Summit outcome document signalled this as an area for attention and that Ms. Arbour in her work has signalled it as a priority of concern make it clear. The system is backlogged, under-resourced and made up of some exceptional members of committees but others who are clearly less than exceptional, who are not independent or who do not possess the required expertise. The treaty bodies themselves are treated with variations of disrespect, disinterest and contempt by governments who do not ratify the key treaties, do not recognize the full breadth of treaty-monitoring powers, make little effort to submit reports to the committees to review at all, let alone on time, and ignore the recommendations and views formulated by the committees.

I will provide some examples. At any given time there are still over 1,000 reports to treaty bodies that are overdue. There are a number of countries with 15 or more overdue reports. Malaysia, currently a member of the UN Human Rights Council, has

— toutes choses qui sont tout à fait inacceptables à l'égard d'experts désignés par les Nations Unies. Ces problèmes doivent être abordés dans un code de conduite pour gouvernements. Nous croyons comprendre que certains pays, comme par exemple la Suisse et le Liechtenstein, ont commencé à s'intéresser à la question. Si le Canada ajoutait sa voix et son énergie à cette initiative, ce serait positif.

Je dirai encore un mot au sujet du rôle du Canada en ces jours importants mais difficiles au Conseil. Ces huit premiers mois ont été difficiles, souvent marqués par le conflit et la division. Cela nous soucie, car le Conseil est en train de traiter de ces questions de procédures banales mais terriblement importantes qui jetteront les bases de ce que deviendra en bout de ligne le Conseil, et nous aimerions, idéalement, que tous les gouvernements s'unissent derrière des positions qui avancent aussi énergiquement que possible les droits de la personne. Ce retour facile à une concentration disproportionnée et fractionnelle de l'attention sur la situation des droits de la personne en Israël n'augure pas bien de l'avenir, pavant la voie à un retour aisé aux jeux politiques qui ont, pour une large part, contribué à la déconfiture de la Commission. Tout ceci contre une toile de fond animée par des regroupements, comme par exemple le regroupement africain, qui ont adopté des approches encore plus rigides qu'auparavant en matière de votes groupés sur les différentes questions.

Rien de tout cela ne contribue à l'instauration d'un environnement simple ou encourageant. Dans un tel contexte, donc, le Canada est peut-être l'un des pays les mieux placés pour surmonter les clivages géographiques, tendre la main aux modérés d'autres groupes et bâtir des coalitions en vue de contrer certaines de ces tendances inquiétantes. Nous autres, en tout cas, pressons depuis quelque temps le Canada de consacrer à cela une grande attention diplomatique.

J'aimerais maintenant aborder votre autre sujet de préoccupation : la réforme du processus des organes de suivi des traités. Je ne vais pas vous brosser le tableau de l'ampleur de la réforme qui est nécessaire. Je suis certain que les membres du comité en sont bien au courant. Que le document produit à l'issue du Sommet mondial de 2005 des Nations Unies signale qu'il faille s'y intéresser et que Mme Arbour, dans son travail, ait souligné cet aspect comme étant une priorité, sont des messages plutôt clairs. Le système accuse un arriéré, est sous-financé et compte certains membres de comité absolument exceptionnels mais d'autres, qui sont clairement moins qu'exceptionnels, ne sont pas indépendants ou ne possèdent pas les compétences requises. Les organes de suivi des traités eux-mêmes sont traités avec irrespect, désintérêt et mépris, à des degrés variables, par des gouvernements qui ne ratifient pas les traités essentiels, qui ne reconnaissent pas la pleine ampleur des pouvoirs de suivi des traités, qui font peu d'efforts pour soumettre des rapports aux comités afin que ceux-ci puissent faire le serait-ce qu'un petit examen, sans parler de respecter les délais, et ignorent les recommandations et les opinions formulées par les comités.

Je vais vous donner quelques exemples. À tout moment, il y a plus de 1 000 rapports devant être soumis à des organes de suivi des traités qui sont en retard. Plusieurs pays ont 15 rapports ou plus qui sont en retard. La Malaisie, qui siège à l'heure actuelle au

ratified only two United Nations human rights treaties: the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. The current chair of the migrant workers convention treaty body is Sri Lanka's ambassador to the United Nations — far from independent, obviously.

All of that aside, this is a struggle worth pushing ahead with. The treaties themselves are crucial. They are the very backbone of international law with respect to human rights. There is no question that the major gap with respect to the treaties is implementation, compliance and enforcement. It is easy enough to sign on and ratify. It is quite another thing to force governments to live up to their obligations. A strong and effective system for monitoring those treaties is thus essential.

You have asked particularly about the High Commissioner for Human Rights' proposal to possibly create one all-encompassing unified body that would be responsible for the entire breadth of treaties. This proposal has been made for a number of reasons, including a response to the complaint of a number of governments that numerous reporting requirements to a growing number of treaty-monitoring bodies has become cumbersome and onerous and needs to be rationalized. This concern is increasing with the upcoming addition of further committees once the disappearances and disabilities conventions enter into force.

The reaction from states, from NGOs and from the treaty bodies themselves has been cool, all likely for differing reasons. Amnesty International has not unequivocally said that we think this is a bad idea. We have expressed concern that moving to one overarching approach to treaty monitoring risks downgrading the special attention currently given to the rights of particularly vulnerable sectors of society, such as women, children and racial minorities. Primarily, though, we have urged that, before moving to such a dramatic change, real work needs to happen to address some of the chronic shortcomings of the system and that the current attention to and momentum for reform gives a valuable opening for doing so. For instance, one area desperately in need of attention is the need to improve the quality of the membership of the treaty bodies. That pertains to one overarching unified treaty body mechanism, and it pertains to the treaty bodies we currently have.

We recognize that elections will almost certainly continue to be the way members are chosen, which is unfortunate because it does bring politics into the process, but nonetheless the system can be significantly improved. Processes can be strengthened at a national level so as to attract the best possible candidates. Canada has some good examples to demonstrate to other states in

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, n'a ratifié que deux traités des droits de l'homme des Nations Unies : la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. L'actuel président de l'organe de suivi du traité sur les travailleurs migrants est l'ambassadeur du Sri Lanka aux Nations Unies — qui est, bien évidemment, loin d'être indépendant.

Tout cela étant dit, il s'agit d'une lutte qui mérite d'être menée plus avant. Les traités eux-mêmes sont critiques. Ils sont l'épine dorsale du droit international en matière de respect des droits de la personne. Il n'y a aucun doute que la principale faille en ce qui concerne les traités se trouve du côté de leur mise en œuvre, de leur respect de leur application. Il est assez facile de paraphraser et de ratifier un traité. C'est tout à fait autre chose que d'obliger les gouvernements à respecter leurs obligations. C'est pourquoi un système solide et efficace de contrôle du respect de ces traités est essentiel.

Vous vous interrogez tout particulièrement au sujet de la proposition du Haut Commissaire des droits de l'homme visant la création possible d'un seul et même vaste organe unifié qui serait responsable de la totalité des traités. Cette proposition a été faite pour plusieurs raisons, notamment en réponse à la plainte émanant de plusieurs gouvernements selon lesquels les nombreuses exigences en matière de rapports d'un nombre croissant d'organes de suivi de traités sont devenues un fardeau trop lourd et trop coûteux qui doit être rationalisé. Cette inquiétude augmente avec l'ajout prochain de comités supplémentaires, une fois entrées en vigueur les conventions sur les disparitions et les handicaps.

La réaction des États, des ONG et des organes de suivi des traités eux-mêmes a été tiède, pour des raisons vraisemblablement différentes. Amnesty internationale n'a pas déclaré sans équivoque que nous trouvons que c'est une mauvaise idée. Nous avons dit craindre que l'adoption d'une approche globale unique au contrôle des traités risque de diminuer l'attention particulière présentement accordée aux droits de segments particulièrement vulnérables de la société, notamment les femmes, les enfants et les minorités raciales. Cependant, nous avons surtout dit qu'avant d'adopter un changement aussi profond, il importerait de s'attaquer réellement aux lacunes chroniques du système, et nous estimons que l'attention et l'énergie dont bénéficie l'idée de réforme offrent une occasion à saisir. Par exemple, un aspect qui a désespérément besoin d'attention est la nécessité d'améliorer la qualité des membres des organes de suivi des traités. Cela vaut tant pour un mécanisme global unifié de suivi des traités que pour les organes de suivi qui sont en place à l'heure actuelle.

Nous reconnaissons que la tenue d'élections continuera vraisemblablement d'être le mécanisme par lequel les membres seront choisis, ce qui est malheureux, car cela fait intervenir la politique dans le processus; le système pourrait néanmoins être sensiblement amélioré. Les mécanismes pourraient être renforcés au niveau national, ce de façon à attirer les meilleurs candidats

that regard. States need to be pressed not to vote for members who are not independent from government or who are clearly not expert.

Discussions are continuing and are looking at lesser versions of unifying, including possibly merging the Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, but not merging all of the committees; or a merging of committees functionally for the purpose of receiving individual complaints but leaving the committees separate for the wider work of periodic review of countries' records.

As you likely know, the High Commissioner for Human Rights is organizing a July meeting in Berlin to consider these and other possibilities. Amnesty International continues to participate actively in the discussions and urges that any approach to reform be sure to tackle the underlying structural problems that have thwarted the treaty body system to date. Otherwise, we will just have one, big, unified body that incorporates all of the problems that currently exist independently.

I will end with a note about Canada in the treaty bodies, which goes back to some of the comments I made around periodic review. Internationally, in this process of reform, Canada has played a constructive role, but nationally Canada continues to come up short. As I said earlier, it is long past time for Canada to substantially overhaul its own engagement with the UN human rights treaty system. We have one of the best records out there when it comes to ratifying treaties and when it comes to submitting reports, and usually submitting them on time. After that, things fall apart. Canada's approach to complying is, to put it mildly, obscure and confusing. As the years go by, more and more important treaty body recommendations are ignored, without convincing explanation by Canada, and we risk becoming another example of a state that does not take this important system seriously.

This is becoming more and more evident in the impatient tone of many of the treaty bodies now as their concluding observations following review of Canada's periodic reports underscore the many recommendations that lie unimplemented and frustrations with the federal-provincial argument that Canada consistently puts forward to explain or excuse non-compliance.

While Canada continues to participate in international-level efforts to reform the treaty body process, national attention is desperately needed as well, in three ways. First, we should ratify all of the remaining human rights treaties, including the migrant workers convention, the Optional Protocol to the Convention Against Torture and the new disabilities and disappearances conventions. Second, we should recognize the individual petition

possibles. Le Canada pourrait offrir à cet égard de bons exemples, à titre d'illustration, à d'autres pays. Les États doivent être pressés de ne pas voter pour des membres qui ne sont pas indépendants du gouvernement ou qui ne sont clairement pas des experts.

Des discussions sont en cours en vue de la proposition de versions moindres d'unification, dont la fusion possible du Comité des droits de l'homme et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mais sans qu'il faille fusionner tous les comités. Une autre possibilité est la fusion fonctionnelle de comités, aux fins de la réception de plaintes individuelles, tout en laissant les comités fonctionner chacun de leur côté pour ce qui est du plus vaste travail d'examen périodique des antécédents des pays.

Comme vous le savez sans doute, le Haut Commissaire aux droits de l'homme organise pour juillet une rencontre à Berlin pour discuter de ces possibilités et d'autres encore. Amnesty internationale continue de participer activement aux discussions et de préconiser que toute approche en matière de réforme s'attaque aux problèmes structurels sous-jacents qui militent encore aujourd'hui contre le système même des organes de suivi des traités. Autrement, nous nous retrouverons simplement avec un énorme organe unifié au sein duquel se retrouveront tous les problèmes qui sont aujourd'hui parsemés.

Je vais conclure sur un mot au sujet du rôle du Canada au sein des organes de suivi des traités, ce qui nous ramène à certains des commentaires que j'ai faits au sujet de l'examen périodique. Dans le cadre du processus de réforme, le Canada a, sur le plan international, joué un rôle constructif, mais il continue de passer à côté au niveau national. Comme je l'ai dit plus tôt, il est grand temps que le Canada revoie en profondeur son propre engagement envers le système des traités en matière des droits de l'homme des Nations Unies. Notre dossier compte parmi les meilleurs qui soient en matière de ratification de traités et de fourniture, dans les temps, des rapports requis. Mais après cela, tout s'effrite. L'approche du Canada en matière d'observance est, pour dire les choses gentiment, obscure et confuse. Au fil des ans, de plus en plus d'importantes recommandations émanant d'organes de suivi des traités sont ignorées, sans explication convaincante de la part du Canada, et nous risquons de devenir encore un autre exemple d'État qui ne prend pas au sérieux cet important système.

Cela devient de plus en plus évident du fait du ton impatient de nombre des organes de suivi des traités, leurs observations de conclusion suite à l'examen des rapports périodiques du Canada soulignant les nombreuses recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre et les frustrations face à l'argument fédéral-provincial que le Canada avance régulièrement pour expliquer ou excuser sa non-conformité.

Bien que le Canada continue de participer aux efforts internationaux visant à réformer le processus des organes des traités, il importe en même temps qu'il consacre une attention nationale à trois choses. Premièrement, nous devrions ratifier tous les traités en matière de droits de l'homme restants, y compris la convention sur les travailleurs migrants, le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et les nouvelles conventions sur les

power under all treaties, including the new ones but also including the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, a convention ratified by Canada many years ago but whose individual complaint procedure has never been accepted or recognized by Canada.

Third, at a ministerial level, we believe it is time to convene a long-overdue meeting of federal-provincial-territorial ministers responsible for human rights in this country. We have not had such a meeting since 1988, which we think is a scandal. Such a meeting could go some way towards helping to kick-start a process of fashioning a more effective, better coordinated, more authoritative and transparent process for ensuring full compliance with Canada's international human rights obligations. Unless our political leaders get behind this question in Canada, we will never see the progress that is needed.

The Chairman: Thank you. You have echoed a comment that we made in our initial report, that it would take ministerial-level involvement to change the dynamics.

Senator Munson: In relation to the universal periodic review that you talked about extensively, you mentioned the word "compliance." How do you make countries comply to recommendations that would come under the universal periodic review? What kind of teeth would be behind those recommendations?

Mr. Neve: That is the eternal question within the UN system, because within a system of international law, with some exceptions, compliance is almost always totally reliant upon good faith and states cajoling, encouraging and pressing each other to comply.

Consideration is being given to whether there should be sanctions of some kind for significant non-compliance — at the very least, perhaps the mild or not-so-mild sanction of not being able to stand again as a member of the UN Human Rights Council, if a country so desires. That is one option being considered.

We hope that this will become one of the most high-profile human rights processes within the UN system, and we expect that that in itself will be a significant deterrent for countries that are concerned about their international record and that to date have been able to escape that level of international scrutiny.

We know that even powerful countries like China, for instance, which often seem beyond the reach of international pressure of any kind, care about what the UN says or does not say about their human rights record. That was evident in the amount of diplomatic energy and capital that the Chinese government devoted year after year at the UN Commission on Human Rights to successfully fending off efforts to bring a resolution at the commission criticizing China's human rights record. Does that mean that once China comes up for universal periodic

handicaps et les disparitions. Deuxièmement, nous devrions reconnaître le pouvoir de pétition individuelle en vertu de tous les traités, y compris les nouveaux mais également la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, convention que le Canada a ratifiée il y a de cela de nombreuses années, mais dont la procédure de plainte individuelle n'a jamais été acceptée ni reconnue par le Canada.

Troisièmement, au niveau ministériel, nous croyons qu'il est temps de convoquer une réunion qui se fait depuis trop longtemps attendre entre ministres fédéraux-provinciaux-territoriaux responsables des droits de l'homme dans ce pays. Il n'y a pas eu une telle réunion depuis 1988, ce qui est, selon nous, scandaleux. Une telle réunion pourrait faire beaucoup pour donner un coup de fouet au processus d'élaboration d'un mécanisme plus efficace mieux coordonné, plus musclé et plus transparent pour veiller au plein respect des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. À moins que nos dirigeants politiques n'épousent cette cause au Canada, nous ne verrons jamais se réaliser les progrès qui sont nécessaires.

La présidente : Merci. Vous avez repris un commentaire que nous avons énoncé dans notre rapport initial, soit qu'il faudrait une intervention de niveau ministériel pour changer la dynamique.

Le sénateur Munson : En ce qui concerne l'examen périodique universel, dont vous avez abondamment parlé, vous avez mentionné le terme « observance ». Comment faire pour obtenir des pays qu'ils observent des recommandations découlant de l'examen périodique universel? Quel muscle y aurait-il derrière ces recommandations?

M. Neve : C'est là la question éternelle qui se pose à l'intérieur du système des Nations Unies, car dans tout système de droit international, à quelques exceptions près, l'observance est presque toujours une question de bonne volonté et d'États qui se cajolent, s'encouragent et se pressent les uns les autres en ce sens.

L'on est en train d'étudier la question de savoir s'il devrait y avoir des sanctions sous une forme ou une autre en cas de non-respect — à tout le moins, la sanction légère mais pas si légère que cela de ne pas pouvoir se représenter comme candidat pour siéger au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. C'est là une option qui est à l'étude.

Nous espérons que ceci deviendra l'un des processus de droits de la personne les plus importants au sein du système des Nations Unies, et nous nous attendons à ce que cela en soi soit un désincitatif suffisant pour les pays qui se préoccupent de leur réputation internationale et qui ont à ce jour pu échapper à ce niveau de surveillance internationale.

Nous savons que même de puissants pays comme la Chine, par exemple, qui semblent souvent être à l'abri de pressions internationales quelles qu'elles soient, se préoccupent de ce que les Nations Unies disent ou ne disent pas au sujet de leurs antécédents en matière de respect des droits de la personne. Cela est ressorti clairement dans l'énergie et le capital diplomatiques que le gouvernement chinois a consacrés année après année à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies dans sa campagne réussie pour éviter que soit soumise à la Commission

review, there will magically be easy compliance on China's part? We are not that naive. We know that there will still be significant battles ahead, but we think that this process gives us a degree of leverage that has never before existed within the international system.

Senator Munson: We were told two weeks ago that the UN Human Rights Council has had four special sessions, three with Israel and one with Darfur. It was interesting to note some of the language echoed at the time. In relation to Israel, the council expressed "shock." However, when it comes to Darfur and the Sudan, the council expressed "concern." Who holds a pen on those discussions or on the discourse that happens there? When words like that are used, people have a tendency to look the other way, which they have, of course, with Darfur. What really has changed?

Mr. Neve: That was an area of real concern. They started with a disproportionate reflection of the global human rights landscape by suggesting that three quarters of their special attention should have gone to Israel. Amnesty International prominently and frequently criticizes Israel for its human rights record, but do we think that means that Israel should have taken up 75 per cent of special sessions of the Human Rights Council? Clearly not, and we shared that concern. The word we used to describe the Human Rights Council's approach to Darfur was "tepid," precisely because of that concern about wording and other concerns about the resolutions that the council has adopted around Darfur. It is troubling. We and other organizations have stressed that unless the council starts to get a handle on that disproportionate attention to Israel and ensure that there is consistency in how countries' situations are handled, then it will not even get out of the starting blocks when it comes to convincing the world that there will be a different credibility this time around.

As to who holds the pen, it is governments. These resolutions are the result of the back and forth in negotiations that happen amongst governments. In an effort to see if a resolution can become acceptable to all such that it will be adopted by consensus, the process sometimes leads to a watering down until you have bland language that everyone can support. That can be a problem, although consensus is a strong thing to have.

Senator Munson: We are always concerned about something, but that is beyond watering down.

The issue of a Canadian ambassador on human rights was mentioned in our last conversations with Mr. Heinbecker and others. I would like to get both your views on that.

une résolution critiquant le dossier de la Chine en matière de droits de la personne. Cela signifie-t-il que lorsque ce sera au tour de la Chine de subir un examen périodique universel, il y aura par magie conformité de la part de la Chine? Nous ne sommes pas si naïfs. Nous savons qu'il restera encore à livrer d'importantes batailles à l'avenir, mais nous pensons que ce processus nous donne une force de frappe qui n'a jamais auparavant existé au sein du système international.

Le sénateur Munson : On nous a dit il y a deux semaines que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a tenu quatre sessions extraordinaires, trois sur Israël et une sur le Darfour. Il est intéressant de relever certains des termes employés à l'époque. En ce qui concerne Israël, le Conseil avait exprimé sa réaction de « choc ». Cependant, dans le cas du Darfour et du Soudan, le Conseil a fait état « d'inquiétude ». Qui tient le stylo quant à ces discussions ou aux propos qui sont alors tenus? Lorsque des mots du genre sont employés, les gens ont tendance à regarder de l'autre côté, ce qu'ils ont, bien sûr, fait dans le cas du Darfour. Qu'est-ce qui a vraiment changé?

M. Neve : C'était là un sujet de réelle préoccupation. Ils ont commencé avec un reflet disproportionné du paysage mondial des droits de la personne en laissant entendre que les trois-quarts de leur attention spéciale auraient dû aller à Israël. Amnesty internationale critique souvent et clairement Israël pour son dossier en matière de droits de l'homme, mais cela veut-il dire qu'Israël devrait selon nous accaparer 75 p. 100 des sessions extraordinaires du Conseil des droits de l'homme? Clairement pas, et nous avons fait état de cette préoccupation. Le terme que nous avons employé pour décrire l'approche du Conseil des droits de l'homme à l'égard du Darfour a été « tiède », précisément du fait de notre attitude quant à la terminologie employée et à d'autres préoccupations relatives aux résolutions que le Conseil a adoptées à l'égard du Darfour. Cela est troublant. Nous autres et d'autres organisations avons dit qu'à moins que le Conseil ne prenne en main la situation de l'attention disproportionnée accordée à Israël et veille à ce qu'il y ait uniformité dans la façon dont sont traitées les situations dans les différents pays, alors il ne quittera même pas le bloc de départ s'agissant de convaincre le monde qu'il y aura une crédibilité différente cette fois-ci.

Quant à la question de savoir qui manie le stylo, ce sont les gouvernements. Ces résolutions résultent de négociations entre gouvernements. En essayant de déterminer si une résolution peut devenir acceptable pour tous et donc être adoptée par voie de consensus, le processus mène parfois à une édulcoration telle que vous vous retrouvez avec un libellé insipide que chacun peut appuyer. Cela peut créer des problèmes, bien qu'il soit toujours porteur d'avoir un solide consensus.

Le sénateur Munson : L'on est toujours préoccupé par quelque chose, mais cela dépasse la simple édulcoration.

La question d'un ambassadeur canadien des droits de l'homme a été mentionnée lors de nos dernières conversations avec M. Heinbecker et d'autres. J'aimerais connaître vos points de vue à tous les deux là-dessus.

Mr. Neve: We would certainly welcome anything that brings increased, higher-profile attention to human rights within government. I think the timing makes a lot of sense. I know that within government, hard-working officials are reeling with the realization that the new era of the Human Rights Council is bringing a comprehensive, unending set of challenges and demands that last all year long, that are of a quantity and quality inordinately different from what was in front of government back in the days of six focused weeks in Geneva in March and April. There needs to be an increased level of resources within government to ensure that Canada can be a player at all times and at all levels within the council, as is necessary. There will be, in a variety of ways, need for elevated diplomatic initiatives to which an ambassador focused in this area could make an important contribution.

Mr. Prasad: To echo Mr. Neve's comments, an elevation of the status of human rights within the UN system, combined with the regularity of sessions, certainly calls for having a focal point at the ambassadorial level on human rights issues.

Senator Kinsella: Of course our distinguished chair was in the past Canada's ambassador to the United Nations Commission on Human Rights, but you cannot have her from the Senate; we need her to keep her here.

It is almost a national disgrace of irresponsibility on the part of ministers responsible for human rights legislation across Canada, whether at the territorial, provincial or federal level, that in this field of public policy there has not been a meeting of the ministers for almost 20 years. Yet, looking back to the record of the first and last times they did meet — because I think they met only twice or maybe three times — a lot of fruit resulted from those ministerial meetings. I am glad that you placed on the record your support and encouragement for such a ministerial meeting to be held.

There are many things the ministers need to examine. They have the responsibility to determine what kind of a domestic model for treaty compliance is needed. After all, they are the ones with the public responsibility for compliance with the laws that their governments — whether provincial, territorial or federal — enact to ensure that they are treaty compliant.

Second, regarding the periodic reviews, under the various treaties now where periodic reports are submitted, the ministers are responsible for the public resources that are expended in the preparation of those reports in the various provincial, territorial and federal jurisdictions. If only from an accountability standpoint, that is another reason why the ministers should be meeting.

M. Neve : Nous serions, bien sûr, favorables à tout ce qui amènerait une attention accrue, à grande incidence, aux droits de l'homme au sein du gouvernement. Je pense que le concours de circonstances pourrait être porteur. Je sais qu'au sein du gouvernement, des fonctionnaires très consciencieux ont été bouleversés par la réalisation que la nouvelle ère du Conseil des droits de l'homme est en train d'amener une série de défis et d'exigences exhaustives et sans fin, qui dureront toute l'année, et dont la quantité et la qualité n'ont rien du tout à voir avec ce à quoi le gouvernement était confronté à l'époque des six semaines assidues à Genève en mars et en avril. Il importe que soient dégagées, au sein du gouvernement, des ressources accrues pour veiller à ce que le Canada puisse être un joueur en tout temps et à tous les niveaux au sein du Conseil, le cas échéant. Il importera, sur différents plans, que puissent être lancées des initiatives diplomatiques à haut niveau, auxquelles un ambassadeur spécialisé dans le domaine pourrait faire une importante contribution.

M. Prasad : Pour me faire l'écho des commentaires de M. Neve, une élévation du statut des droits de la personne au sein du système des Nations Unies, combinée à une régularité des sessions, justifierait certainement l'existence d'un point focal de niveau ambassadeur pour ce qui est des droits de l'homme.

Le sénateur Kinsella : Bien sûr, notre distinguée présidente était autrefois l'ambassadeur du Canada auprès de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, mais vous ne pouvez pas l'arracher au Sénat; il nous faut la garder ici.

Cela est presque une honte nationale, pour irresponsabilité, de la part des ministres responsables des lois en matière de droits de la personne à l'échelle du pays, que ce soit au palier territorial, provincial ou fédéral, que dans ce domaine de politiques publiques cela fait presque 20 ans qu'il n'y a pas eu de rencontre de ministres. Or, si vous regardez l'issue de leurs première et dernière rencontres — car je pense qu'ils ne se sont rencontrés que deux ou peut-être trois fois —, ces rencontres ministérielles ont produit beaucoup de fruits. Je suis ravi que vous ayez exprimé publiquement votre appui et votre encouragement en faveur de la tenue d'une telle réunion ministérielle.

Il y a de nombreuses choses que les ministres doivent examiner. Ils sont responsables de déterminer quel genre de modèle national est requis aux fins de l'observance des traités. Après tout, ce sont eux qui sont responsables, envers le public, du respect des lois que leurs gouvernements — qu'ils soient provinciaux, territoriaux ou fédéraux — adoptent, ce afin de veiller à ce qu'elles soient conformes aux traités.

Deuxièmement, en ce qui concerne les examens périodiques, en vertu des différents traités pour lesquels sont à l'heure actuelle soumis des rapports périodiques, les ministres sont responsables des ressources publiques qui sont consacrées à la préparation de ces rapports aux paliers provincial, territorial et fédéral. Ne serait-ce que pour des raisons de reddition de comptes, c'est là encore une autre raison pour laquelle les ministres devraient se rencontrer.

Since way back in the labour conventions cases, the constitutional convention exists that before Canada ratifies any international instrument in the fields that touch provincial jurisdiction, there will be consultation among all levels of government. As the witnesses have pointed out, there are a number of treaties that Canada should ratify, and others on the cusp of opening that require political decisions as well. That is another reason why the ministers should be meeting.

I would put the question to the ministers, maybe to force their thinking on this: Do we, in the absence of a national infrastructure, suggest that the Canadian Human Rights Commission should be given the mandate to provide the national mechanism that is needed? I would put that out as a challenge, not necessarily to advocate that particular model. We need some kind of effective instrument. Do the witnesses agree with that?

Mr. Neve: Do we agree with you challenging the governments on this? Absolutely. I am not in a position to say whether the specific idea about the Canadian Human Rights Commission is the best solution. It is an interesting idea and is exactly the kind of proposal that should receive serious attention. There are probably other models that could be debated and considered as well.

Senator Kinsella: From your perspective, how is Canadian representation doing within the system to date? Are there sufficient meetings prior to the Human Rights Council meetings? Are there meetings here in Canada with the non-governmental community prior to the new UN Human Rights Council meetings? Is that process continuing as it had existed with the former human rights commission?

Mr. Neve: As committee members likely know, it was a long-standing tradition to have three days of government-NGO consultations in advance of the old human rights commission meetings. We are having a series of meetings with a small group of NGOs and key people within the Department of Foreign Affairs to think about what the new era means for us. That tradition of pre-meetings made sense back when there was one session of the commission; then one consultation meeting a sufficient number of weeks in advance of the session was the right way to go. Now the council has ongoing sessions throughout the year.

Senator Kinsella: Are you hopeful that there will be a new model?

Mr. Neve: I think so. This year, as a stopgap, we did go with the old model. At the beginning of February there were two days of consultations and the last sessions of the two days were on this very issue of the future of consultations. On both sides — the government and the NGO community — there was a spirit of goodwill and commitment to coming up with something that will work.

Si l'on remonte loin en arrière, aux affaires des conventions de travail, la convention constitutionnelle établit qu'avant que le Canada ne ratifie un quelconque instrument international dans un domaine relevant de la compétence des provinces, il doit y avoir consultation entre les paliers de gouvernement. Comme l'ont souligné les témoins, il y a plusieurs traités que le Canada devrait ratifier et d'autres pour lesquels des discussions sont sur le point d'être entamées et qui exigent eux aussi des décisions politiques. Voilà encore une autre raison pour laquelle les ministres devraient se rencontrer.

Je poserais la question que voici aux ministres, peut-être pour les obliger à y réfléchir : en l'absence d'une infrastructure nationale, souhaitons-nous que la Commission canadienne des droits de la personne se voie chargée de fournir le mécanisme national requis? Je pose la question à titre de défi, et non pas nécessairement pour prôner ce modèle particulier. Il nous faut un instrument efficace d'un genre ou d'un autre. Les témoins sont-ils d'accord avec moi là-dessus?

M. Neve : Sommes-nous d'accord avec l'idée que vous lanciez un défi aux gouvernements là-dessus? Absolument. Je ne suis pas en position de dire si l'idée particulière au sujet de la Commission canadienne des droits de la personne est la meilleure solution. C'est une idée intéressante et c'est justement le genre de proposition qui mérite qu'on y accorde une attention sérieuse. Il y a probablement d'autres modèles qui pourraient également être examinés et envisagés.

Le sénateur Kinsella : De votre point de vue, qu'est-ce que donne à ce jour la représentation canadienne au sein du système? Y a-t-il suffisamment de rencontres avant les réunions du Conseil des droits de l'homme? Y a-t-il ici au Canada des réunions avec la communauté non gouvernementale avant les rencontres du nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies? Le processus tel qu'il existait avec l'ancienne Commission des droits de l'homme a-t-il été maintenu?

M. Neve : Comme le savent sans doute les membres du comité, la tradition de longue date était qu'il y ait trois journées de consultations entre ONG et gouvernements avant les réunions de l'ancienne Commission des droits de l'homme. Nous tenons une série de réunions avec un petit groupe d'ONG et des intervenants clés au ministère des Affaires étrangères pour réfléchir à ce que signifie pour nous cette nouvelle ère. Cette tradition des réunions préalables était logique à l'époque où il y avait une session pour la Commission; à cette époque, une réunion de consultation tant de semaines avant la session était la bonne façon de procéder. Aujourd'hui, le Conseil tient des sessions tout au long de l'année.

Le sénateur Kinsella : Avez-vous bon espoir qu'il y aura un nouveau modèle?

M. Neve : Je pense que oui. Cette année, comme solution d'attente, nous avons retenu l'ancien modèle. Début février, il y a eu deux journées de consultations et les dernières sessions de deux jours ont justement porté sur cette question de l'avenir des consultations. Il y avait de part et d'autre — c'est-à-dire du côté du gouvernement et de celui de la communauté des ONG — un esprit de bonne volonté et d'engagement à trouver quelque chose qui puisse fonctionner.

Senator Kinsella: Given its new structure, do you think the United Nations will be better equipped to deal with the many non-state actors who have tremendous influence on the level of enjoyment of human rights or indeed who are often the perpetrators of the denial of human rights? I am thinking of international drug cartels, criminal organizations and terrorist organizations. In some circumstances, I also think of legitimate global corporations that, by their conduct, impede the promotion and protection of human rights. Will this new structure be better equipped, in a post-Westphalian age, to deal with these non-state actors, many of whom have more financial and other resources available to them than half the member states of the United Nations? Can this structure find the formula, or is there another structure? Do we throw our hands up in the air?

Mr. Neve: Part of the answer to that is still evolving. There is no question that innovations like the universal periodic review are very state-centric. That being said, it is up to states to determine what sorts of issues they bring up in the course of their review of other states. It is often state support or state negligence that lies behind the power of the non-state actors to which you referred. While they may not be accountable within a UN state-centred system, there are governments that give them shelter or tacit support who can and should be held accountable. The universal periodic review would be one way to bring it more to the surface.

Also, within the UN human rights system a process was launched a few years back and continues today to consider the possibility of a new approach to holding transnational corporations accountable for their human rights conduct. That process is still fraught with a lot of debate. There is nothing remotely close to consensus among governments, corporations and NGOs as to where that exercise should go. I think it will still be several years before we see the end of that, but it will point the way forward for at least one of the actors you have highlighted.

Mr. Prasad: The approach to human rights at the council is still state-centric, much as it was at the commission, despite the existence of special procedures mandates on the various issues that you have identified. I think it is still a question of what will be built in the council structures.

Senator Dallaire: You should be optimistic, however, that there is so much friction between states and much manipulation and behind-the-scenes fiddling going on by states in regard to the results or the actions that this mission could ultimately take. It is encouraging. If everyone ignored it, the whole exercise would be lost. There is a sense that this can evolve more positively.

Le sénateur Kinsella : Étant donné sa nouvelle structure, pensez-vous que l'ONU sera mieux équipée pour traiter avec les nombreux acteurs non étatiques qui exercent une influence énorme sur le plan de la jouissance des droits de l'homme et qui sont en fait bien souvent coupables du refus du respect des droits de l'homme? Je songe aux cartels de la drogue, aux organisations criminelles et aux organisations terroristes. Dans certaines circonstances, je peux également songer à des sociétés mondiales tout à fait légitimes qui, de par leur comportement, entravent la promotion et la protection des droits de l'homme. Cette nouvelle structure sera-t-elle mieux équipée, en cette ère post-Westphalienne, pour traiter de ces acteurs non étatiques, dont bon nombre disposent de plus de ressources financières et autres que la moitié des États membres des Nations Unies? Cette structure saura-t-elle trouver la formule, ou bien existe-t-il une autre structure? Devons-nous tout simplement baisser les bras?

M. Neve : Une partie de la réponse à cela est toujours en évolution. Il n'y a aucun doute que les innovations comme l'examen périodique universel sont très axées sur les États. Cela étant dit, c'est aux États qu'il revient de déterminer quel genre de questions ils veulent aborder dans leur examen d'autres États. C'est souvent l'appui de l'État ou la négligence par l'État qui est derrière le pouvoir des acteurs non étatiques dont vous avez parlé. Bien qu'ils ne soient peut-être pas redevables à l'intérieur d'un système onusien axé sur les États, il y a des gouvernements qui leur offrent abri ou appui tacite et qui peuvent et devraient être tenus responsables. L'examen périodique universel serait une façon de faire davantage remonter cela à la surface.

Par ailleurs, il a été lancé, il y a de cela quelques années, et cela continue encore aujourd'hui, un processus au sein du système onusien des droits de l'homme visant la possibilité d'une nouvelle approche pour exiger des comptes des sociétés transnationales pour leur comportement sur le plan des droits de la personne. Ce processus continue de faire l'objet de beaucoup de débats. Il n'y a rien qui s'approche d'un consensus entre gouvernements, sociétés et ONG quant à ce sur quoi devrait déboucher cet exercice. Je pense qu'il nous faudra attendre encore plusieurs années avant d'en voir la fin, mais cela montrera la voie pour au moins l'un des acteurs dont vous avez fait état.

M. Prasad : L'approche à l'égard des droits de l'homme au Conseil demeure axée sur les États, tout comme c'était le cas à la Commission, en dépit de l'existence de mandats pour les procédures spéciales relatifs aux différentes questions que vous avez mentionnées. Je pense que la question est toujours de savoir ce qui sera prescrit dans les structures du Conseil.

Le sénateur Dallaire : Vous devez néanmoins être optimiste face à toute cette friction entre États et aux manipulations et aux rafistolages dans les coulisses auxquels s'adonnent les États relativement aux résultats ou aux mesures que cette mission pourrait éventuellement enclencher. Cela est encourageant. Si tout le monde ignorait ce qui se passait, cet exercice tout entier serait perdu. Il y a donc un sentiment que les choses pourraient évoluer de façon plus positive.

We have a fundamental law of the nation that is 25 years old and has not been reviewed, which is our Charter. We have significant questions about its application. Consider our Aboriginal people. There are a million of them, and that is not an insignificant minority. We have the complexities of many ethnicities coming in with the cultural and religious frictions they will bring that need to have arbitration and solutions. Our foreign policy is based on going to foreign countries to assist them with bringing in human rights and good governance and so on, even to the point where we bring in troops to support that. We are involved more and more with trade, and the population wants to see companies being far more responsible in regards to human rights. They want clean, transparent companies that take action. With all of that, why is human rights a secondary duty to another minister? How is it that the governance of this fundamental element of the nation, which we believe is the essence of many of our values, is being done by another minister when he has time and with secondary staff that are not mainstream? Why do we not have a minister, a politician, held accountable for human rights in this country?

Mr. Neve: I think political will is probably a key piece of the answer there. Obviously, if a degree of high-level political attention were given to human rights questions and concerns, both international and national in this country, it would be much more difficult for governments to shirk and ignore and soft pedal human rights issues in the way we often see. That is not to suggest that that is always the case. There are often many ways in which important and strong human rights decisions and initiatives are taken, but some of the fields you have highlighted particularly have been contentious. The rights of Aboriginal peoples and refugees and immigrants are good examples of where there is a lot of contention and friction, and it is easier to push the issues off into corners and not to use human rights language. When we work in the area of Aboriginal concerns, organizations like Amnesty International frequently talk about rights issues. Governments like to talk about those concerns being a social concern, a criminal law problem or various other language, which gives rise to a whole different set of responsibilities and solutions. That is big piece of it.

Mr. Prasad: I agree with Mr. Neve's comments. Much of the behaviour of states at the council level, and certainly during the commission, was about evading scrutiny and not about devoting attention to human rights. This is not different from your observation.

Senator Dallaire: I do not believe at all in commissioners. I do not see the ultimate power they can have to influence significantly. I think it is extraordinary that we have a minister for sports but not one for human rights.

Nous avons une loi fondamentale du pays qui est vieille de 25 ans et qui n'a pas été revue, et je veux parler de notre Charte. Nous nous posons d'importantes questions au sujet de son application. Songez aux peuples autochtones. Ils sont un million, et ce n'est pas une minorité insignifiante. Songez également aux complexités des nombreux groupes ethniques qui arrivent, avec les frictions culturelles et religieuses qui les accompagnent et qui exigeront arbitrages et solutions. Notre politique étrangère est fondée sur l'idée de nous rendre sur place dans les pays étrangers pour les aider à établir droits de l'homme, bonne gouvernance et ainsi de suite, à un point tel que nous y envoyons des troupes à l'appui de ce travail. Nous nous occupons de plus en plus de commerce, et la population souhaite voir les entreprises être beaucoup plus responsables à l'égard des droits de la personne. Elle veut voir des sociétés propres et transparentes qui prennent des mesures. Étant donné tout cela, comment se fait-il que les droits de l'homme soient une tâche secondaire pour un autre ministre? Comment se fait-il que la gouvernance de cet élément fondamental de la nation, dont nous pensons qu'il est l'essence même de nombre de nos valeurs, est assurée par un autre ministre lorsqu'il a le temps et avec du personnel secondaire qui n'est pas au fait? Pourquoi n'avons-nous pas dans ce pays un ministre, un politique, qui soit responsable des droits de la personne?

M. Neve : Je pense que la volonté politique est sans doute un élément clé de la réponse à votre question. Bien sûr, si une attention politique de haut niveau dans ce pays était accordée aux questions et préoccupations en matière de droits de l'homme, au niveau tant international que national, alors il serait beaucoup plus difficile pour les gouvernements d'esquiver, d'ignorer et de tirer au flanc en matière de droits de l'homme, ce que nous constatons souvent. Je ne veux pas dire par là que c'est toujours le cas. Bien souvent, d'importantes décisions et initiatives en matière de droits de l'homme sont prises, mais certains des aspects que vous avez soulignés ont été particulièrement contentieux. Les droits des peuples autochtones et des réfugiés et des immigrants sont de bons exemples de cas pour lesquels il y a eu beaucoup de contention et de friction, et il est beaucoup plus facile de balayer ces questions dans un coin et de ne pas utiliser le langage des droits de l'homme. Lorsque nous travaillons dans le domaine des revendications d'Autochtones, les organisations comme Amnesty internationale parlent souvent de questions de droits. Les gouvernements préfèrent alors parler plutôt de questions sociales, de problèmes de droit pénal ou autres, ce qui amène tout un autre jeu de responsabilités et de solutions. C'est là un gros élément dans tout cela.

M. Prasad : J'appuie les commentaires de M. Neve. Une part importante du comportement des États au niveau du Conseil, et c'était certainement le cas à l'époque de la Commission, visait à éviter la surveillance et à ne pas consacrer d'attention aux droits de l'homme. Cela ne diffère pas de votre observation.

Le sénateur Dallaire : Je n'accorde aucune confiance aux commissaires. Je ne leur reconnais pas de pouvoir ultime d'exercer une influence conséquente. Je trouve extraordinaire que nous ayons un ministre du sport mais pas des droits de l'homme.

Senator Fraser: This is a question for both of you, but sparked by a reference in your remarks, Mr. Neve, and it has to do with treaty body reform. You mentioned concerns that if Ms. Arbour's proposal for unification were to bear fruit, some rights, such as rights of minorities and women, might get shorter shrift than they do now. This has been a serious concern of mine. I know a bit about women's rights. It is so clear that, for a distressing number of governments and parliaments around the world, the rights of women are not only far down their priority list, but in some cases they are actively opposed. I would have serious concerns about bringing it all under one great, big umbrella where those governments would be the only ones with votes. Our government would also have votes, but there would not be a separate body with a mandate to examine these issues.

You both express cautious optimism — very cautious — about the prospects for this council, and you both have noted the need for, at the very least, some kind of administrative reform rather than endlessly proliferating bodies that we see so often on the international scene. Is that concern so strong that it is inherent that we should for the foreseeable future, for a good many years to come, forget about unification, other than perhaps some administrative tidying up, or are there ways you can see that the concerns can be addressed under Ms. Arbour's proposal?

Mr. Prasad: Action Canada for Population and Development fully shares the concerns you voiced about the loss of specificity around the various conventions under this unified treaty body proposal. The question would be how the expertise of the members in the current system would be maintained under a unified model. While the High Commissioner for Human Rights' plan refers to the fact that these will be taken into account, it is very short regarding how that will be done, and it does not actually detail any proposals in that respect. That is a large concern for us, particularly if each committee generates so many concluding observations every year with respect to every country.

Will the rights of various rights holders be able to receive that level of scrutiny within a unified treaty body? At this point, it is uncertain, unclear. It requires further elaboration. The chairpersons of various treaty bodies meet annually and have come up with numerous recommendations for harmonizing and streamlining their work. Those innovations need to be given some chance to play out.

Mr. Neve: We must go back and ask ourselves why the international community thought it was necessary to adopt specific treaties dealing with discrimination against women, children and racial minorities. The international community made those decisions fuelled by civil society, but those were government decisions because they recognized that those were sectors of society whose rights were of a particular degree of

Le sénateur Fraser : Cette question s'adresse à vous deux, mais elle a été amenée par une référence que vous avez faite dans votre déclaration, monsieur Neve, et concerne la réforme des organes de suivi des traités. Vous avez mentionné des craintes que si la proposition en matière d'unification de Mme Arbour devait porter fruit, alors certains droits, comme par exemple ceux des minorités et des femmes, pourraient peut-être être traités plus légèrement que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Cela me soucie beaucoup. J'en sais quelque chose des droits des femmes. Il est éminemment clair, pour un nombre navrant de gouvernements et de parlements de par le monde, que non seulement les droits des femmes sont loin sur leur liste de priorités, mais que dans certains cas ils y sont carrément opposés. Cela me préoccuperait beaucoup que le tout soit réuni sous une seule et vaste ombrelle où ces gouvernements seraient les seuls ayant droit de vote. Notre gouvernement pourrait lui aussi voter, mais il n'y aurait pas d'organe distinct chargé d'examiner ces questions.

Vous avez chacun exprimé un optimisme prudent — très prudent — quant aux perspectives de ce Conseil, et vous avez chacun souligné la nécessité, au minimum, d'un genre de réforme administrative plutôt que ce genre de prolifération sans fin d'organes divers que l'on relève si souvent sur la scène internationale. Votre inquiétude est-elle si vive qu'il est inhérent que, pour l'avenir prévisible, pour bon nombre d'années, nous devrions laisser de côté toute unification, mis à part un certain ménage administratif, ou bien entrevoyez-vous des moyens de résoudre ces sujets de préoccupation dans le cadre de la proposition de Mme Arbour?

M. Prasad : Action Canada pour la population et le développement partage entièrement les inquiétudes que vous avez exprimées quant à la perte de spécificité relativement aux différentes conventions s'inscrivant sous cette proposition d'organe conventionnel unifié. La question serait de savoir de quelle manière la compétence des membres actifs dans le cadre de l'actuel système sera maintenue à l'intérieur d'un modèle unifié. Bien que le plan du Haut Commissaire aux droits de l'homme fasse état du fait qu'il en sera tenu compte, il est avare d'explications quant à la façon dont cela serait fait et ne détaille en vérité aucune proposition en ce sens. C'est là une grosse préoccupation pour nous, surtout si chaque comité produit chaque année autant de conclusions au sujet de chaque pays.

Les droits des différents titulaires de droits pourront-ils faire l'objet d'un tel niveau de surveillance à l'intérieur d'un organe conventionnel unifié? À ce stade-ci, cela est ni clair ni certain. Cela requiert un travail plus poussé. Les présidents des différents organes de suivi des traités se rencontrent annuellement et ont produit de nombreuses recommandations en vue de l'harmonisation et de la simplification de leur travail. Il importe de donner à ces innovations la possibilité de faire leurs preuves.

M. Neve : Il nous faut retourner en arrière et nous demander pourquoi la communauté internationale a jugé nécessaire d'adopter des traités spécifiques traitant de la discrimination à l'endroit des femmes, des enfants et des minorités raciales. La communauté internationale a pris ces décisions sous l'impulsion de la société civile, mais c'étaient des décisions gouvernementales, car on a reconnu qu'il s'agissait de secteurs de la société dont les

vulnerability such that focused, elevated attention was necessary. We could not count on the general treaties. The International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights dealt with all those issues. They talk about non-discrimination and gender equality. There is nothing in those conventions that does not provide the kinds of protections to women, children and racial minorities that we are talking about, but the world recognized that those generic treaties were not up to the task and were not adequately protecting those sectors of society.

Two or three decades later, depending on which treaty you are talking about, has there been such an advance or degree of maturity come into the international system that we now confidently feel that the world has brought that home and protection of women, children and racial minorities is an integral part of how the international community would approach human rights work? Far from it. You have highlighted your own concern there, and I think it is well founded.

In our view, this is premature. Do I hope that, maybe years or decades from now, we would have an international community that has solidly integrated the understanding, perspective, analysis and importance of the rights of those sectors and others now being added to the human rights landscape? We have the new disabilities convention, for instance. That is another good example. For heaven's sake, it took six decades to get that treaty in place, and we would now feel confident to shuffle off the responsibility for protecting that treaty to some new, generic, unified body? I hope we do get there someday. Do I think we are there in 2007? No.

Senator Carstairs: I despair that Canadians do not get it, and I do not think many Canadians, let alone many Canadian governments get it, and then a little group of grade 6 students walk off a soccer field in Montreal because one of their team members is not allowed to wear a jibab and I think, wow! Our kids get it. That gives me hope for the future for how we will be in compliance.

I would like some practical advice from you. Obviously we share your concern about three out of four meetings being held on Israel and one held on Darfur. Should Canada be supporting a two-thirds vote necessary to get countries' issues raised a second time for a second meeting rather than letting the simple majority govern? Is that good enough?

My second question concerns an issue Senator Fraser raised. I could see where some bodies might be able to integrate. I could even, perhaps, see a treaty body that dealt specifically with minority groupings that might be able to focus. However, would it not be a better response to provide help to those nations that

droits étaient particulièrement vulnérables et méritaient donc une attention plus grande et plus ciblée. L'on ne pouvait pas compter simplement sur les traités généraux. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont traité de ces questions. Ils parlent de non-discrimination et d'égalité des sexes. Il n'y a rien dans ces pactes qui ne prévoie pas les genres de protection pour les femmes, les enfants et les minorités raciales dont nous parlons, mais le monde reconnaît que ces traités génériques n'étaient pas à la hauteur et ne protégeaient pas suffisamment ces segments de la société.

Deux ou trois décennies plus tard, selon le traité dont vous parlez, y a-t-il eu un tel avancement, une telle maturation au sein du système international que nous pouvons maintenant compter que le monde a intégré ce message et que la protection des hommes, des femmes, et des minorités raciales fait aujourd'hui partie intégrante de la façon dont la communauté internationale aborderait le travail en matière de droits de l'homme? C'est loin d'être le cas. Vous avez fait ressortir à ce propos vos propres inquiétudes, et je pense qu'elles sont bien fondées.

À notre avis, ce qui est proposé est prématuré. Est-ce que j'espère que d'ici quelques années ou quelques décennies nous aurons une communauté internationale qui aura solidement intégré la compréhension, la perspective, l'analyse et l'importance des droits de ces secteurs et d'autres qui sont en train d'être ajoutés au paysage des droits de l'homme? Nous avons par exemple la nouvelle convention sur les handicaps. Il s'agit là encore d'un autre bon exemple. Pour l'amour de Dieu, il a fallu six décennies pour mettre en place ce traité, et cela nous inspirerait aujourd'hui confiance de décharger cette responsabilité en matière de protection de ce traité à quelque nouvel organe unifié générique? J'espère que nous en serons là un jour. Est-ce que je pense que nous en sommes là en 2007? Non.

Le sénateur Carstairs : Cela me désole que les Canadiens ne comprennent pas, et je crois en effet que de nombreux Canadiens ne comprennent pas, sans parler de nombreux gouvernements canadiens, mais voilà qu'un petit groupe d'écolières de sixième année a quitté un terrain de soccer à Montréal parce qu'une des membres de l'équipe n'a pas été autorisée à porter son hidjab, et je me dis : « Fantastique! Nos enfants ont compris. » Cela me permet d'espérer pour l'avenir pour ce qui est de l'aspect respect.

J'aimerais que vous nous donniez quelques conseils pratiques. Nous partageons, bien sûr, votre préoccupation face au fait que, sur quatre réunions, trois soient consacrées à Israël et une seule au Darfour. Le Canada devrait-il appuyer le vote aux deux tiers nécessaire pour obtenir que les problèmes liés à un pays soient soulevés une deuxième fois aux fins d'une deuxième rencontre, au lieu de laisser la simple majorité gouverner? Cela suffit-il?

Ma deuxième question concerne un sujet qu'a soulevé le sénateur Fraser. Je peux m'imaginer des cas où certains organes pourraient peut-être être intégrés. Je pourrais peut-être même envisager un organe de suivi de traité qui se consacrerait particulièrement aux groupes minoritaires et qui pourrait ainsi

were having difficulty meeting their reporting procedures? Should we not be taking that step before we look at merging these things together?

Mr. Prasad: I will answer the first question that you posed on the two-thirds majority. Despite the legitimate concerns regarding this uneven balance and attention that the special sessions have shown, moving to a two-thirds majority vote would make it more difficult for special sessions to be held. One of the innovations of the council is that, even though the focus has been skewed, it has held four special sessions in seven months. That is a positive sign; the commission held only five special sessions in its lifetime. I would not be in favour of that proposal.

Mr. Neve: I absolutely share the concern about something needing to be done to ensure that special sessions are convened more responsibly. However, I share the concern that raising the bar in order to deal with the disproportionate attention given to Israel might at the same time mean that many other countries' situations, like Darfur and others, would not have a chance to get over that bar. That is a very good question.

Senator Carstairs: I would only consider it a bar if the country had not been dealt with already in a calendar year.

Mr. Neve: Right. Can I take it under advisement? I would like to have perspective from my Geneva-based colleagues who really follow the convening and the processes around the special sessions. I will make an undertaking to do that and give you their perspective. I know they have been frustrated and troubled, although also a bit energized, as Mr. Prasad highlighted, around the fact that special sessions were suddenly happening with a frequency we had never seen before.

With respect to the treaty body process, I think there are interesting options to explore other than the idea of one big behemoth of a unified body that does everything for all the treaties. That is part of what will be explored at the upcoming Berlin meeting. Is there partial unification we can look at to unite around particular themes or particular functions? I think those are interesting ideas to explore.

You are right in that regardless of where we go with unification, there are underlying critical issues that must be addressed, whether we remain fragmented, partially united or totally united. As I highlighted earlier, those issues include making sure that we have good membership on the treaty bodies. Not having good members is a major part of the problem; it is part of why things get so backlogged and why the quality of the

cibler son travail. Cependant, une meilleure solution ne serait-elle pas de fournir de l'aide à ces pays qui ont de la difficulté à respecter les procédures de rapport? Ne devrions-nous pas prendre cette mesure-là avant d'envisager de fusionner ces choses?

M. Prasad : Je vais répondre à la première question que vous avez posée, au sujet de la majorité des deux tiers. En dépit des soucis légitimes à l'égard de ce déséquilibre et des thèmes des sessions extraordinaires, l'adoption d'une règle de majorité des deux tiers des voix rendrait plus difficile la tenue de sessions extraordinaires. L'une des innovations du Conseil est que, malgré le fait qu'il y ait eu asymétrie quant aux sujets abordés, il ait tenu quatre sessions extraordinaires en l'espace de sept mois. Il s'agit là d'un signe positif; la Commission, elle, n'a jamais tenu que cinq sessions extraordinaires pendant toute son existence. Je ne serais pas en faveur de cette proposition.

M. Neve : Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il importe de faire quelque chose pour veiller à ce que les sessions extraordinaires soient convoquées de façon plus responsable. Cependant, je partage également votre crainte que, si l'on haussait la barre de façon à traiter de l'attention disproportionnée accordée à Israël, cela pourrait en même temps vouloir dire que de nombreuses situations dans d'autres pays, comme celle au Darfour ou ailleurs, n'auraient aucune chance de passer au-dessus de cette barre. C'est là une très bonne question.

Le sénateur Carstairs : Je ne considérerais cela comme étant une barre que si le pays en question n'avait pas déjà fait l'objet d'un examen pendant l'année civile en cours.

M. Neve : Bien. Puis-je prendre le temps de réfléchir à cette question? J'aimerais connaître le point de vue de mes collègues basés à Genève et qui suivent de près la convocation et les processus entourant les sessions extraordinaires. J'entreprends de faire cela et de vous livrer leurs points de vue. Je sais qu'ils ont été frustrés et troublés, bien que quelque peu excités également, comme l'a souligné M. Prasad, du fait que des sessions extraordinaires soient tout d'un coup tenues, et à un rythme encore jamais vu.

En ce qui concerne le processus des organes de suivi des traités, je pense qu'il y a des options intéressantes à explorer outre l'idée d'un seul et unique organe unifié, parfaitement énorme, qui s'occuperait de tout pour la totalité des traités. Cela fait partie de ce qui sera exploré à la réunion prochaine à Berlin. Y a-t-il une unification partielle qui pourrait être envisagée, pour rassembler des gens autour des thèmes ou de fonctions particuliers? Je pense que ce sont là d'intéressantes idées à explorer.

Vous avez raison de dire que, quoi que nous fassions en matière d'unification, il y a des questions critiques sous-jacentes qui doivent être examinées, et ce, que nous demeurions fragmentés, ou que nous soyons partiellement unis ou totalement unis. Comme je l'ai souligné plus tôt, compte parmi ces questions le fait de veiller à ce que ces organes de suivi des traités soient composés des bonnes personnes. Le fait de ne pas y avoir de bons membres

work that comes out of some of the treaty bodies is not what it should be and is thus more easily ignored by some governments.

Your point, too, about focusing on capacity building and on providing resource assistance to governments to ensure that they are able to cope and that there are streamlined, sensible ways for governments to be able to report to the treaty bodies in ways that do not become desperately onerous is also a field of work that desperately needs attention.

The Chairman: There are many more questions that we can and should explore on this topic, and your expertise and your interest are welcome. Too little is understood about our international treaty obligations, and we need to identify opportunities for improvements for Canada and for the cause of human rights.

A balance is required between furthering progress on the issues and having a process that works. That has been one of the conundrums in the past; namely, you have a Darfur situation but you also have a procedure you have to follow that either helps you or does not. We have to make that match between the issues we care about and need to bring forward and the most effective way to do it. This is the start of an exploration and we thank both of you for your presentations. I think they have been very helpful. If there is anything you want to add, please do so as we hope to put in our report as quickly as possible but there is still some room for reflection.

We will hear now from our second panel on our agenda to monitor issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. We have two witnesses on this panel, Ms. Riddell-Dixon, from the Department of Political Science of the University of Western Ontario, and from the Norman Paterson School of International Affairs, we have Mr. Penny, Assistant Professor of International Law.

Elizabeth Riddell-Dixon, Professor, Department of Political Science, University of Western Ontario: Thank you for this opportunity to share ideas with you. I was not sure I would make it because of the weather, but I did and I had the privilege of hearing the tail end of the last session.

My talking points, which I think you have in front of you, are divided into three sections to deal with the three areas of concern.

Senator Nancy Ruth: We do not have them.

Ms. Riddell-Dixon: When you get them, you will see they are divided into three sections to coincide with the three issues I was asked to address.

compte pour une grosse partie du problème; c'est pourquoi des arriérés s'accumulent et c'est pourquoi la qualité du travail qui ressort de certains de ces organes n'est pas ce qu'il devrait être et est, de ce fait, plus facilement ignoré par certains gouvernements.

Ce que vous avez dit, également, au sujet du fait de mettre l'accent sur la constitution de capacités et de fournir une aide, sur le plan ressources, aux gouvernements, pour veiller à ce qu'ils soient en mesure de prendre les choses en main et de simplifier les processus, afin que les gouvernements soient en mesure de rendre compte aux organes de suivi de façons qui ne deviennent pas désespérément onéreuses, est un autre volet qui mérite désespérément qu'on y travaille.

La présidente : Il y a de nombreuses autres questions que nous pourrions et devrions explorer relativement à ce dossier, et vos compétences et votre intérêt sont tout à fait les bienvenus. L'on sait trop peu de choses au sujet de nos obligations découlant de traités internationaux, et il nous faut cerner des possibilités d'améliorations pour le Canada et pour la cause des droits de l'homme.

Il importe qu'il y ait un équilibre entre la poursuite de progrès dans ces dossiers et la nécessité d'avoir un processus qui fonctionne. C'est là l'une des énigmes du passé; en l'occurrence, vous avez la situation que l'on sait au Darfour, mais vous avez également une procédure à suivre qui peut ou non vous aider. Il nous faut faire coïncider les dossiers qui nous préoccupent et la nécessité d'intervenir et les moyens les plus efficaces de le faire. Ceci n'est que le début d'une exploration et nous vous remercions tous les deux pour vos exposés. Je trouve qu'ils ont été très utiles. S'il y avait quoi que ce soit que vous aimeriez ajouter, n'hésitez surtout pas, car nous espérons déposer notre rapport dans les plus brefs délais, mais il reste encore un peu de temps pour la réflexion.

Nous allons maintenant entendre notre deuxième panel dans le cadre de notre ordre de renvoi, qui est de surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. Ce panel est composé de deux personnes, notamment Mme Riddell-Dixon, du département des sciences politiques de la University of Western Ontario, et M. Penny, professeur adjoint de droit international à la Norman Paterson School of International Affairs.

Elizabeth Riddell-Dixon, professeure, département des sciences politiques, University of Western Ontario : Merci de l'occasion qui m'est ici donnée de partager certaines de mes idées avec vous. Je n'étais pas certaine de me rendre, vu le mauvais temps, mais j'y suis arrivée et j'ai eu le privilège d'entendre la toute fin de la séance précédente.

Mes points de discussion, dont vous avez, je pense, copie devant vous, sont divisés en trois parties, ce afin de traiter des trois thèmes que vous m'avez soumis.

Le sénateur Nancy Ruth : Nous ne les avons pas.

Mme Riddell-Dixon : Lorsque vous les aurez en main, vous verrez qu'ils sont répartis en trois sections, qu'ils coïncident avec les trois sujets dont on m'a demandé de traiter.

Since I heard some of the last panel, I will not belabour the ways in which the UN Human Rights Council is working well in terms of its advantages as a standing body or the fact that it has made some progress in procedural and substantive issues. Those points are listed on the sheets you will soon receive.

However, relating to the last discussion, I would like to highlight the fact that some of the most serious problems with the former human rights commission are continuing to persist, particularly in terms of membership. While the rules of procedure for elections have meant that the membership is not quite as flawed as it used to be, there are still significant human rights abusers getting onto the council, such as Algeria, Pakistan and Saudi Arabia. That is the major problem that must be addressed, although it is obviously politically difficult and sensitive.

That, in turn, is spawning many of the other problems, including the fact that geopolitical debates are preoccupying so much of the time and leaving relatively little time for the other issues on the agenda. Most seriously, the UN Human Rights Council has failed to take concrete action for some of the most egregious human rights violations taking place in Darfur, Chad, Sri Lanka, Burma, Uzbekistan, Colombia and Zimbabwe. There is also the problem, which I know you have already discussed, of selectivity of targets and the fact that Israel is the only country whose record is regularly being assessed.

In order to attack the main problems on the council, one must look at the issue of membership. This would require holding members accountable to the pledges they make when they come onto the council in the first place and being willing to suspend the rights of membership for those who are gross and systematic violators of human rights.

The second issue I was asked to look at was Canada's role. I want to begin by talking about Canada's role in terms of its record on norm creation and norm implementation.

In terms of norm creation, Canada is a world leader. We probably proposed more resolutions at the UN Commission on Human Rights than any other country, and we did that on a wide range of issues. That is something to be proud of.

However, Canada's reputation as a promoter of norms in the area of human rights has been tarnished recently by the fact that we tried to thwart the passing of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, not only at the council but also at the General Assembly's third committee.

Canada's record of implementation does not match its record of norm creation. The 2006 report from the Committee on Economic, Social and Cultural Rights criticizes Canada for not implementing the committee's 1993 and 1998 recommendations.

Étant donné que j'ai entendu une partie de la discussion avec le panel qui m'a précédée, je ne vais pas insister sur les façons dont le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies fonctionne bien du fait de ses avantages en tant qu'organe permanent, ni sur les progrès qu'il a réalisés relativement à certaines questions de procédure et de fond. Ces aspects sont énumérés sur les feuilles que vous allez bientôt recevoir.

J'aimerais cependant, sur la base de la discussion que vous venez d'avoir, souligner le fait que certains des plus graves problèmes de l'ancienne Commission des droits de l'homme persistent encore, surtout au niveau des membres. Même si les règles de procédure pour les élections sont telles que la composition du Conseil est moins défectueuse qu'autrefois, celui-ci compte néanmoins de sérieux abuseurs de droits de la personne, comme par exemple l'Algérie, le Pakistan et l'Arabie saoudite. Il s'agit là d'un sérieux problème qui doit être réglé, même s'il est clairement délicat et difficile sur le plan politique.

Cet état de choses amène à son tour quantité d'autres problèmes, dont le fait que les débats géopolitiques accaparent une grosse partie du temps, laissant peu de place aux autres questions à l'ordre du jour. Plus grave encore, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies n'a pas pris de mesures concrètes face à certaines des pires situations de violation des droits de l'homme survenant au Darfour, au Tchad, au Sri Lanka, à Myanmar, en Ouzbékistan, en Colombie et au Zimbabwe. Il y a également le problème, dont je sais que vous avez déjà traité, de la sélectivité des cibles et du fait qu'Israël soit le seul pays dont le dossier fasse régulièrement l'objet d'évaluations.

Il faut, pour s'attaquer aux principaux problèmes du Conseil, examiner sa composition. Il s'agirait de tenir les membres responsables des promesses qu'ils font lorsqu'ils arrivent en premier lieu au Conseil et être prêt à suspendre les droits de membre de ceux qui sont des violateurs systématiques et flagrants des droits de la personne.

La deuxième question qu'on m'a demandé d'examiner est celle du rôle du Canada. J'aimerais commencer par parler du rôle du Canada dans le contexte de son dossier en matière de création de normes et de mise en œuvre de normes.

En ce qui concerne la création de normes, le Canada est un chef de file mondial. Nous sommes sans doute le pays qui a proposé le plus grand nombre de résolutions à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, et ce dans le cadre d'une vaste gamme de dossiers. C'est là une chose dont nous pouvons être fiers.

Cependant, la réputation du Canada en tant que promoteur de normes dans le domaine des droits de la personne a récemment été ternie par le fait que nous ayons tenté de contrecarrer l'adoption de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, non seulement au Conseil, mais également à la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le dossier de mise en œuvre du Canada ne correspond pas à son dossier en matière de création de normes. Le rapport de 2006 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels reproche au Canada de ne pas avoir mis en œuvre les recommandations faites par le Comité en 1993 et en 1998.

The latest report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women outlined a wide variety of areas where Canada is falling short on its human rights record. These areas include poverty among women, violence against women, the pervasive under-representation of women in political and public life and also the systematic discrimination against Aboriginal women.

In an age where the records of members of the council are increasingly being scrutinized, it is important that Canada have its house in order in terms of both norm creation and norm implementation. Clearly, there is work to be done on both scores, but I would say particularly in terms of norm implementation.

Canada is to be commended for supporting the participation of non-governmental organizations in the policy-making process at home and at international negotiations. NGOs play an important role in the democracy. For example, they facilitate the aggregation and articulation of citizens' concerns. This is particularly important in the area of foreign policy because they do not make election agendas.

The NGOs are also important in monitoring treaty compliance. Canada is to be commended for the fact that it has regularly included NGO representatives on its delegations. The government-sponsored mechanisms to facilitate NGO participation for most of the major United Nations conferences and summits in the 1990s have had positive spin-offs. In the short term — that is, in the time they were functioning — they enabled a far larger and more diverse group of NGOs to participate, and they also enabled those NGOs to do much more comprehensive studies and reviews of the international documents.

The long-term gains have been even more important. Many of the groups, particularly women's groups and domestic anti-poverty groups, have not had experience in the international arena. Their participation taught them how to operate internationally and showed them the advantage of using these international documents to promote domestic agendas. The government may not always like to be criticized, but they do have an important watchdog role to play in democracy. Hence, I would encourage Canada to participate and support meaningful NGO participation.

The third issue I was asked to address is the proposal to create a unified standing treaty body. The report certainly has its strengths and the existing system definitely has its problems. In terms of strengths, the objectives are laudable. The report effectively identifies some of the key problems in the current system and provides some solutions to these problems.

The overall most convincing arguments for this proposal are that it would reduce duplication at the national and international levels, that it would improve coordination, and that it would

Le plus récent rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes fait état de toute une gamme de domaines dans lesquels le Canada n'est pas à la hauteur de son dossier en matière de droits de la personne, notamment la pauvreté des femmes, la violence faite aux femmes, la sous-représentation chronique des femmes dans la vie politique et publique, et la discrimination systématique à l'endroit de femmes autochtones.

En cette époque où les dossiers des membres du Conseil sont de plus en plus contrôlés, il est important que le Canada mette de l'ordre dans sa maison sur les plans et de l'établissement de normes et de leur mise en œuvre. Clairement, il y a du travail à faire sur les deux plans, mais surtout, dirais-je, sur celui de la mise en œuvre des normes.

Le Canada doit être félicité d'avoir appuyé la participation d'organisations non gouvernementales au processus d'élaboration de politiques à l'intérieur du pays et lors de négociations internationales. Les ONG jouent un rôle important dans la démocratie. Elles facilitent, par exemple, le regroupement et l'expression des préoccupations des citoyens. Cela est particulièrement important dans le domaine de la politique étrangère, car cela ne fait pas partie des programmes électoraux.

Les ONG sont également importantes en ce qui concerne le contrôle du respect des traités. Le Canada mérite d'être félicité du fait qu'il ait régulièrement inclus dans ses délégations des représentants d'ONG. Les mécanismes d'origine gouvernementale visant à faciliter la participation d'ONG à la plupart des importants sommets et conférences des Nations Unies au cours des années 1990 ont eu des retombées très positives. Dans le court terme — c'est-à-dire pendant la durée de leur fonctionnement —, ces mécanismes ont permis la participation d'un groupe plus important et plus diversifié d'ONG, et leur ont également permis de faire des études et des examens beaucoup plus exhaustifs des documents internationaux.

Les gains à long terme ont été encore plus importants. Nombre des groupes, notamment ceux défendant les intérêts des femmes et luttant contre la pauvreté ici au Canada, n'avaient pas eu d'expérience sur la scène internationale. Leur participation leur a appris comment fonctionner sur le plan international et leur a montré l'avantage d'utiliser ces documents internationaux pour promouvoir leurs programmes nationaux. Cela ne plaît peut-être pas toujours au gouvernement de se faire critiquer, mais ces groupes ont, dans la démocratie, un important rôle de chien de garde à jouer. C'est pourquoi j'encouragerais le Canada à participer et à appuyer une solide participation de la part d'ONG.

La troisième question qu'on m'a demandé d'aborder est la proposition de la création d'un organe conventionnel permanent unifié. Le rapport comporte certainement des points forts, et le système existant connaît définitivement des problèmes. Sur le plan des points forts, les objectifs sont louables. Le rapport cerne en effet certains des principaux problèmes de l'actuel système et propose un certain nombre de solutions.

Les arguments les plus convaincants en faveur de cette proposition sont qu'elle réduirait le doublement aux niveaux national et international, améliorerait la coordination et

enhance consistency. However, the proposal is weak in providing concrete measures to ensure that its objectives are realized. I would like to go through some of these weaknesses because, if Canada is going to respond in a positive way, these questions need to be fleshed out and answered.

The proposal focuses on structural change and ignores some other critical variables, such as political will. There is an underlying assumption that if you had only one review process, countries would be much more willing to get the reports done and get them done on time. However, there is no correlation between the number of treaties a country has ratified and its record on submitting reports. There is no way you can say that the number of reports is a key variable determining whether a country will fulfil its obligations. I would argue that the key variable is commitment to the human rights regime and also the political will to comply with treaty obligations.

In most cases, the report fails to demonstrate that making such a radical structural change — in other words, going from the treaty bodies to having one unified standing treaty body — is actually necessary to address the problems with the current system. There are many problems with the current membership: members have varying levels of expertise, and there is inadequate geographic representation and, especially, inadequate gender representations on the treaty bodies.

However, the report does not explain why it is necessary to have a unified standing treaty body in order to address these problems. Why could you not simply improve the composition of the current treaty bodies and ensure that you have the necessary levels of expertise, the geographic representation and the gender representation? Likewise, the need for better coordination among the treaty bodies is well known, but again, do you need to have a unified standing body in order to have better coordination? Could you not just work on better coordination among the treaty bodies?

In terms of membership, the recommendations for establishing election procedures and requiring candidates to meet more detailed criteria are commendable, and membership would be a key factor in determining the effectiveness of the standing body and also of the human rights regime generally.

Again, the proposal leaves many pertinent questions unanswered. For example, how would priorities be established among the various criteria for membership, among geographic representation, gender equity and the need for various types of expertise?

The Chairman: As we have your paper, perhaps you can summarize it in order to leave time for Mr. Penny and for questions.

favoriserait l'uniformité. Cependant, cette proposition est faible pour ce qui est d'offrir des mesures concrètes pour veiller à la réalisation de ces objectifs. J'aimerais passer en revue certaines de ces faiblesses, car si le Canada va réagir de façon positive, il importe d'étayer ces questions et d'y répondre.

La proposition se concentre sur le changement structural et ignore certaines autres variables importantes, comme par exemple la volonté politique. Il y a une hypothèse sous-jacente voulant que s'il n'existait qu'un seul processus d'examen, alors les pays seraient beaucoup plus prêts à préparer les rapports, et ce dans les temps. Cependant, il n'y a aucune corrélation entre le nombre de traités qu'un pays a ratifiés et ses antécédents en matière de dépôt de rapports. L'on ne peut aucunement dire que le nombre de rapports est une variable essentielle pouvant servir à déterminer si un pays va s'acquitter de ses obligations. Je maintiens que la variable essentielle est l'engagement envers le régime des droits de l'homme, auquel s'ajoute la volonté politique de respecter ses obligations découlant de traités.

Dans la plupart des cas, le rapport n'établit pas que l'adoption d'un changement structural radical du genre — en d'autres termes, le passage de plusieurs organes de suivi des traités à un seul organe conventionnel permanent unifié — est en fait nécessaire pour corriger les problèmes du système actuel. Il existe de nombreux problèmes chez les membres actuels : ils ont des niveaux de compétence variables, la représentation géographique est insuffisante et, surtout, la représentation des deux sexes est déséquilibrée au sein des organes des traités.

Cependant, le rapport n'explique pas pourquoi il est nécessaire d'avoir un organe conventionnel permanent unifié pour résoudre ces problèmes. Pourquoi ne pas tout simplement améliorer la composition des actuels organes de suivi des traités et veiller à ce qu'ils renferment les niveaux de compétence requis ainsi que les représentations géographiques sexospécifiques appropriées? De la même façon, la nécessité d'une meilleure coordination parmi les organes de suivi des traités est bien connue, mais, là encore, faut-il avoir un organe permanent unifié de façon à ce qu'il y ait une meilleure coordination? Ne serait-il pas possible d'œuvrer tout simplement en vue d'une meilleure coordination parmi les différents organes?

En ce qui concerne les membres, les recommandations en matière de procédures électorales et visant à exiger des candidats qu'ils satisfassent des critères plus détaillés sont tout à fait louables, et la composition serait un facteur déterminant de l'efficacité de l'organe permanent et du régime de protection des droits de l'homme dans son ensemble.

Encore une fois, la proposition laisse sans réponse de nombreuses questions pertinentes. Par exemple, comment les priorités seraient-elles fixées quant aux différents critères pour pouvoir siéger à cet organe, quant à la représentation géographique, quant à l'égalité des sexes et à la nécessité de différents types de compétences?

La présidente : Étant donné que nous avons votre texte, vous pourriez peut-être le résumer afin qu'il nous reste du temps pour M. Penny et des questions.

Ms. Riddell-Dixon: The points about specificity made by the previous speaker are very important. The problem of non-compliance is the Achilles' heel of the human rights regime generally, and these issues are not dealt with adequately in the proposal. Hence, I pose a range of questions to look at them. Finally, participation of civil society is said to be important. However, how can one ensure that one has greater quantity and quality of participation?

In conclusion, I hope that Canada resumes its role of promoting law creation, that it fulfils its human rights obligations as set out in the treaties it has ratified, and that it demonstrates strong leadership in finding answers and solutions to the questions and issues I have posed.

Christopher Kenneth Penny, Assistant Professor of International Law, Norman Paterson School of International Affairs: Honourable senators, it is an honour to be invited to address you this evening on the important, albeit very broad, subject of human rights within the United Nations system. I will make a very brief and general opening statement. I will leave it to you to flesh out some of those generalities with questions.

I bring to the testimony a note of cautious optimism but in a very long-term perspective about human rights within the UN system, and it is tempered by a healthy dose of short-term realism based on, in part, the political nature of the United Nations organization itself and in part on current global human rights realities, which are not as any of us in this room would like.

With respect to the UN Human Rights Council, it is too early to conclude with certainty about its ultimate impact on human rights, but it is safe to say that it is, at best, a modest improvement over the Commission on Human Rights and that significant structural and political limitations remain with respect to its functioning and to the achievement of its ultimate goals, and that is true with respect to human rights in general within the United Nations system.

That said, one should not lose sight of the organization's remarkable achievements. Human rights are approximately 60 years old, as we understand them. They are a modern creation and are a product of a process of incremental steps, and it is important to view the council as a product of that incremental process. Viewed within that light, the council is a further step, but a small part, in the incremental process and a comprehensive approach to human rights within the UN system. It has highlighted human rights and elevated the issue within the UN system far beyond the role played by the commission in the sense that it is now a subsidiary body of the General Assembly and not within the UN Economic and Social Council. It is imperfect, but

Mme Riddell-Dixon : Les points au sujet de la spécificité dont a fait état l'intervenant qui m'a précédée sont très importants. Le problème du non-respect est le talon d'Achille du régime de protection des droits de l'homme en général, et ces questions ne sont pas traitées comme il se doit par la proposition. C'est ainsi que je pose un certain nombre de questions à cet égard. Enfin, l'on dit que la participation de la société civile est importante. Cependant, comment veiller à ce que celle-ci ait une participation meilleure sur les plans tant quantitatif que qualitatif?

En conclusion, j'espère que le Canada reprendra son rôle de promoteur de la création de lois, qu'il s'acquittera de ses obligations en matière de droits de la personne telles qu'énoncées dans les traités qu'il a ratifiés, et qu'il assurera un solide leadership en trouvant des réponses et des solutions aux questions et aux problèmes que j'ai évoqués.

Christopher Kenneth Penny, professeur adjoint de droit international, Norman Paterson School of International Affairs : Honorables sénateurs, c'est un honneur pour moi d'avoir été invité à vous entretenir ce soir de l'importante mais très vaste question qu'est celle des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies. Je vais faire une déclaration d'ouverture très brève et générale. Je vous laisserai le soin de détailler certaines de ces généralités avec des questions.

J'apporte à vos travaux une note d'optimisme prudent, mais dans une perspective à très long terme des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies, et cet optimisme est tempéré par une saine dose de réalisme à court terme fondé, en partie, sur la nature politique de l'organisation onusienne elle-même et en partie sur les réalités contemporaines des droits de l'homme dans le monde, qui ne sont pas ce que l'un quelconque d'entre nous ici dans cette salle veut voir.

En ce qui concerne le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, il est trop tôt pour conclure avec certitude quelle sera son incidence ultime sur les droits de l'homme, mais il est juste de dire qu'il sera, au mieux, une modeste amélioration par rapport à la Commission des droits de l'homme, et que d'importantes limites structurelles et politiques demeurent relativement à son fonctionnement et à la réalisation de ses objectifs ultimes, et cela vaut également pour le respect des droits de l'homme en général au sein du système des Nations Unies.

Cela étant dit, il ne faudrait pas perdre de vue les réalisations remarquables de l'organisation. Les droits de l'homme sont vieux d'environ 60 ans, au sens auquel nous les entendons. Ils sont une création moderne et le produit d'un processus progressif par étapes, et il est important d'envisager le Conseil comme étant un produit de ce processus progressif. Envisagé sous cette lumière, le Conseil est un pas de plus, mais un petit pas seulement, dans le processus progressif et dans l'approche exhaustive aux droits de l'homme au sein du système des Nations Unies. Le Conseil a mis en évidence et élevé la question à l'intérieur du système des Nations Unies, bien au-delà du rôle joué par la Commission, dans le sens où le Conseil est un organe subsidiaire de l'Assemblée

it is slightly better than before, and it is much better than nothing. It is important to keep that in mind.

Given the stage we are at in the incremental process of human rights within the UN system, to turn briefly to the unified treaty body proposal by the High Commissioner for Human Rights and others, I would echo comments made by Alex Neve earlier that this is a premature suggestion. Given practical, political and substantial legal limitations on the establishment of such a body, limitations exemplified by the process that led us to the creation of the Human Rights Council itself, it would be premature to go down that road. Energies spent doing that could be better spent focused elsewhere.

In conclusion, I would like to refocus your attention on the responsibility to protect, which is one of the most important Canadian human rights initiatives of the last five years. Again, it illustrates the incremental process I was speaking of earlier. Its inclusion within the 2005 World Summit outcome document came at a price. It came as a watered-down concept of responsibility to protect. Certainly it was watered down from previous iterations by the International Commission on Intervention and State Sovereignty. However, over time it can be expected to have a significant effect. Canada should continue to support it, not just rhetorically but in practice. That includes support for the Human Rights Council, which is an element, and I would suggest a key element, of the responsibility to prevent, which is the idea of, along with other human rights capacity-building and oversight bodies, identifying problems and building capabilities to address them before any need for the responsibility to react kicks in.

Where feasible, and where necessary, Canada should also be focusing on responding in a more coercive manner, but the key with the Human Rights Council and elsewhere is the responsibility to prevent.

The Chairman: Thank you. Both of you have taken different perspectives. There will be many questions.

Senator Poy: If you could wave a magic wand today, how would you hold member countries accountable to the norm that is implemented? If you had a wish list, how do you think it could be done? You can both answer.

Ms. Riddell-Dixon: The General Assembly resolution does have provisions. It is another case of having to have them implemented, but the provisions that I was suggesting are not particularly radical. They are from the General Assembly's resolution. There are provisions to suspend memberships. If I could wave that magic wand, I would have those provisions implemented.

générale et ne fait pas partie du Conseil économique et social de l'ONU. Il est imparfait, mais il est légèrement supérieur à ce qui existait auparavant, et il est beaucoup mieux que rien. Il est important de garder cela à l'esprit.

Étant donné le stade auquel nous en sommes dans ce processus progressif de protection des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies, pour traiter brièvement de la proposition de la création d'un organe conventionnel unitaire faite par le Haut Commissaire aux droits de l'homme et par d'autres, je me ferai l'écho des commentaires faits tout à l'heure par Alex Neve, soulignant qu'il s'agit d'une suggestion prématurée. Étant donné les limites pratiques, politiques et, surtout, juridiques à l'établissement d'un tel organe, limites qui sont illustrées par le processus qui a amené la création même du Conseil des droits de l'homme, il serait prématuré d'emprunter cette voie. L'énergie consacrée à cela serait plus productive ailleurs.

En conclusion, j'aimerais recentrer votre attention sur la responsabilité de protéger, qui est l'une des plus importantes initiatives canadiennes en matière de droits de l'homme des cinq dernières années. C'est, là encore, une autre illustration du processus par étapes dont j'ai parlé il y a quelques instants. Son inclusion dans le document produit à l'issue du Sommet mondial de 2005 a eu son prix : un concept dilué de responsabilité de protéger. Il a certainement été dilué par rapport aux itérations antérieures de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. Cependant, l'on peut s'attendre à ce qu'il ait un effet conséquent au fil du temps. Le Canada devrait continuer de l'appuyer, pas simplement de façon rhétorique mais bien dans la pratique. Cela suppose appuyer le Conseil des droits de l'homme, qui en est un élément, et j'irais même jusqu'à dire qu'il est un élément clé de la responsabilité de prévenir, qui est l'idée d'œuvrer, aux côtés d'autres organes de surveillance et d'habilitation en matière de droits de l'homme, à l'identification de problèmes et à l'établissement de moyens de les résoudre avant que ne soit déclenchée la nécessité de faire intervenir cette responsabilité.

Là où cela est faisable et là où cela est nécessaire, le Canada devrait également se concentrer sur une action plus coercitive, mais la clé, en ce qui concerne le Conseil des droits de l'homme et le reste, est la responsabilité de prévenir.

La présidente : Merci. Vous avez chacun adopté une perspective différente. Il y aura de nombreuses questions.

Le sénateur Poy : Si vous aviez aujourd'hui une baguette magique, exigeriez-vous des pays membres qu'ils rendent des comptes quant à la norme mise en œuvre? Si vous aviez une liste de vœux, qu'aimeriez-vous voir fait? Je vous invite à répondre tous les deux.

Mme Riddell-Dixon : La résolution de l'Assemblée générale comporte en effet des dispositions. La question, encore une fois, est d'en assurer la mise en œuvre, mais les dispositions que je proposais ne sont pas particulièrement radicales. Elles sont tirées de la résolution de l'Assemblée générale. Il y a des dispositions en vue de la suspension de membres. Si j'avais cette baguette magique, je ferais mettre en œuvre ces dispositions-là.

Senator Poy: Do you think suspension of membership makes any difference to some countries?

Ms. Riddell-Dixon: When the Commission on Human Rights was first created, it did not get a great deal of attention. Then it started to do work and countries realized that things were going on there. Countries that did not want the agenda to move ahead realized that there were advantages to getting onto the commission. Those countries want to get onto the council largely for the wrong reasons, but they realize currently that there are definite advantages in derailing a process with geopolitical debates, protecting yourself and your friends, vilifying your enemies and ensuring that the process does not move ahead. There is some clout there.

Mr. Penny: I might step back from your question for a moment and ask with respect to accountability whether the broader issue is non-compliance. It is important to identify first why that non-compliance is occurring. Some states are not complying out of a deliberate choice of non-compliance, but a number of states are not in compliance with their obligations due to lack of capacity.

Stepping back and identifying which states are which is important. That is certainly a role that the council can and likely will play. One can then go on a different track and assist with building capacity and assist with compliance in other ways. For those states that are deliberately non-compliant, the act of presenting a report before the council or before another body can certainly lead to naming and shaming, which may have some impact on states that are not committed necessarily to their non-compliance, and for others there are more coercive mechanisms available. However, one should tread lightly with those mechanisms, because many times the mechanisms of enforcement available to the international community once one goes beyond the political and the diplomatic cause more humanitarian consequences than they solve. There is not a good answer for forcing compliance. The trick is to not get to that position in the first place.

Senator Poy: Is the only deterrent naming and shaming at this point? Can we not do any more than that?

Mr. Penny: The only general deterrent is naming and shaming. In extreme circumstances, other mechanisms are available. I would put to you that economic sanctions are a blunt weapon and that targeted sanctions are a quite ineffective weapon, and there is very little in between. In extreme circumstances, there is military or forceful action, but most egregious human rights situations will not be addressed in that way, and should not be.

Senator Fraser: This is a little bit of a devil's advocate question. If you were here at the end of the last session you will recall that I have grave doubts about the unified standard treaty body.

Le sénateur Poy : Pensez-vous que la suspension change vraiment quelque chose pour certains pays?

Mme Riddell-Dixon : Lorsque la Commission des droits de l'homme a pour la première fois été créée, elle n'a pas attiré beaucoup l'attention. Puis elle a commencé à travailler et les pays se sont rendus compte qu'il se passait des choses. Les pays qui ne voulaient pas que le programme avance se sont rendus compte qu'il pouvait être avantageux de se joindre à la Commission. Ces pays veulent siéger au Conseil pour les mauvaises raisons, mais ils sont en train de se rendre compte qu'il y a définitivement des avantages à faire dérailler un processus avec des débats géopolitiques, à se protéger soi-même et ses amis, à vilipender ses ennemis et à veiller à ce que le processus n'avance pas. Cela donne un certain pouvoir.

M. Penny : Je ferais peut-être un peu marche arrière par rapport à votre question pour demander si, dans le contexte de la reddition de comptes, la plus grande question n'est pas celle du non-respect. Il est important de déterminer d'abord à quoi ce non-respect est dû. Certains États ne respectent pas les normes du fait d'un choix délibéré, mais dans le cas d'autres États leur non-respect de leurs obligations est dû à un manque de capacité.

Il est important de prendre un peu de recul et de déterminer quels États font quoi. Il s'agit certainement là d'un rôle que le Conseil pourrait jouer et qu'il jouera probablement. Et c'est ainsi que l'on peut alors choisir une voie différente et appuyer l'établissement de capacité et l'observance de façons différentes. Dans le cas des États qui refusent délibérément de respecter leurs engagements, le fait de déposer un rapport devant le Conseil ou devant un autre organe peut certainement amener leur dénonciation et leur humiliation, ce qui peut avoir un effet sur des États qui ne tiennent pas forcément à leur position de non-respect, et dans le cas des autres fautifs, il existe des mécanismes davantage coercitifs. Cependant, il importe d'utiliser parcimonieusement de ces mécanismes, car, bien des fois, les mécanismes d'exécution à la disposition de la communauté internationale, une fois que l'on s'aventure au-delà du politique et du diplomatique, créent davantage de problèmes humanitaires qu'ils n'en règlent. Il n'existe pas de bonne solution quant à l'imposition de l'observance. Le secret est de ne jamais se retrouver dans cette situation au départ.

Le sénateur Poy : La seule tactique de dissuasion à l'heure actuelle est-elle la dénonciation et l'humiliation? Ne pouvons-nous pas faire plus que cela?

M. Penny : Le seul moyen de dissuasion général est de dénoncer et d'humilier. Dans les cas extrêmes, d'autres mécanismes sont disponibles. Je vous citerai les sanctions économiques, qui sont une arme contondante, et les sanctions ciblées, qui sont une arme plutôt inefficace, et il y a très peu de choses entre les deux. Dans les cas extrêmes, il y a les interventions militaires ou de force, mais les cas les plus flagrants de non-respect des droits de l'homme ne seront pas et ne devraient pas être réglés de cette façon.

Le sénateur Fraser : Je vais, avec la question qui suit, me faire un petit peu l'avocat du diable. Si vous étiez ici à la fin de la session précédente, vous vous souviendrez que j'ai de sérieux

Nonetheless, in justice to Ms. Arbour, I wonder whether she may not have, particularly in light of the way the council seems to be evolving, thought that the way to get any reform at all was to drop a bomb, and when people were rushing to say "No, we do not like the bomb," they might at least budge rather more than they appear to have been willing to do yet. Do you think there is any plausibility in that?

Mr. Penny: It is an interesting question. The practical effect will be that, because realistically I do not see this as a viable option. If it will have any significant effect it will be by prodding states to make existing mechanisms much more effective. Whether that was intended or not, I believe that will be the effect.

Senator Fraser: I have a second, completely different question that has to do with Canada and examples of non-compliance here. Can you as expert observers give us any guidance on things that have been done here, or elsewhere for that matter, to prod Canadian governments into compliance with our obligations when those governments were demonstrably reluctant to comply? What does it take? We do not get many marches in the streets for treaty compliance, but there must be cases where we have made progress. What worked?

Mr. Penny: One of the members of your committee gives an example, and that is naming and shaming before existing human rights bodies.

Senator Fraser: That does tend to be effective.

Mr. Penny: It is one of the more effective processes in a democracy that is sensitive to its international image as a human rights supporter, as Canada is. It is probably the single most effective mechanism available to force Canadian compliance through international mechanisms anyway.

Senator Fraser: Coming back to women's rights, because that is an area I know a bit about, does it make a difference to have a senior minister responsible for the status of women? Should we have ministers responsible for human rights, as Senator Dallaire suggested earlier, or is it a different dynamic that we need to address?

Ms. Riddell-Dixon: One problem is the hierarchy that exists within Ottawa. The Minister of Canadian Heritage and Status of Women will always be outranked by the Minister of Finance or others. That is an ongoing problem. Certainly one can elevate the importance of women's rights, but what has happened recently to the Status of Women Canada is disturbing: they are losing 40 per cent of their staff.

Within government, giving a higher profile is important. They are very strong, committed people working on women's rights in many different departments, but they are often isolated and their

doutes quant à l'organe conventionnel unifié standard. Néanmoins, pour être juste envers Mme Arbour, je me demande si elle ne s'est pas dit, étant donné surtout la façon dont le Conseil semble évoluer, que le moyen d'obtenir quelque réforme que ce soit était de larguer une bombe, et que lorsque les gens se précipiteraient pour dire : « Non, nous n'aimons pas la bombe », alors au moins ils bougeraient un petit peu plus qu'ils n'ont jusqu'ici semblé vouloir. Pensez-vous que ce soit plausible?

M. Penny : C'est une question intéressante. L'effet pratique sera bien celui-là, car, pour être réaliste, je ne vois pas là une option viable. Si cette proposition doit avoir le moindre effet important, ce sera en poussant les États à rendre les mécanismes existants plus efficaces. Que cela ait ou non été le but visé, je pense que c'est ce qui va se produire.

Le sénateur Fraser : J'ai une deuxième question, tout à fait différente, qui concerne le Canada et des exemples de non-observance ici. Pouvez-vous, en tant qu'observateurs experts, nous indiquer des choses qui ont été faites ici, ou même ailleurs, pour pousser les gouvernements canadiens à respecter nos obligations lorsque ces gouvernements hésitaient manifestement à le faire? Qu'est-ce qu'il faut? Il ne se fait pas beaucoup de manifestations dans les rues pour obtenir le respect des traités dont nous sommes signataires, mais il doit y avoir des cas au sujet desquels nous avons fait des progrès. Qu'est-ce qui a donné des résultats?

M. Penny : L'un des membres du comité a donné un exemple, celui de dénoncer et d'humilier les coupables devant les organes existants de défense des droits de l'homme.

Le sénateur Fraser : Cela a en effet tendance à donner des résultats.

M. Penny : C'est l'un des processus les plus efficaces dans une démocratie qui est sensible à son image internationale comme défenseur des droits de l'homme, comme c'est le cas du Canada. C'est sans doute de toute façon le mécanisme le plus efficace qui existe pour obliger le Canada à se conformer par le biais de mécanismes internationaux.

Le sénateur Fraser : Pour en revenir aux droits des femmes, un domaine qui m'est familier, cela change-t-il quelque chose d'avoir un ministre de premier plan qui soit responsable de la situation de la femme? Devrions-nous avoir des ministres responsables des droits de l'homme comme l'a suggéré tout à l'heure le sénateur Dallaire, ou bien est-ce une dynamique différente qui est à l'œuvre ici?

Mme Riddell-Dixon : Un problème est la hiérarchie qui existe à Ottawa. Le ministre du Patrimoine canadien et de la Condition féminine sera toujours déclassé par le ministre des Finances et d'autres. C'est un problème permanent. L'on pourrait certainement rehausser l'importance des droits des femmes, mais ce qui est récemment arrivé à Condition féminine Canada est troublant : ce bureau va perdre 40 p. 100 de son personnel.

Il est important, au sein du gouvernement, d'accorder à la question un profil plus important. Il y a, au sein de nombreux ministères, des gens très solides et très engagés qui œuvrent aux

status within their own departments is not elevated. Hence, they are not given the status it would take to have more influence within.

The other aspect is publicity. How do you get media attention? If a high profile Canadian is willing to speak out on an issue and it becomes a media event, that helps.

One cannot always have high-profile people speaking, but I have been interested in the Make Poverty History project. They have managed to get the *Toronto Star* to agree to run a whole week on poverty. They managed to get *The Hour*, a TV program, to devote a whole hour to poverty. I do not know how they managed to do those things, but that is potentially a role model worth looking at, because they seem to be using different techniques than those traditionally used by NGOs to get significant media attention. They have also used rock stars like Bono and have had big extravaganzas. I do not know how they get there, but there are people in the NGO community who seem to be moving ahead. Perhaps you could talk to them and get some insights.

The Chairman: Naming and shaming is one thing, but I think that we are now in a society where leaders cannot control their countries in the way they could before. Identifying, bringing forward and educating about rights is part of the process of the council, I would think. Therefore, it is in the interests of stability and security, as well as human rights, to adhere to the international covenants that you sign, whether you are a country or person.

Are we not beyond naming and shaming? Was the council not set up in part so that we would get a more complex, if not better, debate and build our coalitions differently from the old way?

Mr. Penny: I would agree. The council will serve an important function. It can help identify those states that are working toward compliance but are not complying, not out of a desire to not comply but out of the incapacity to do so. Capacity building will be a key element in long-term compliance, as will the discussion that comes out of the council. One does not want the council to be politicized to the point where it is not in the interests of states that are unable to comply to sign onto these regimes to work toward the progressive realization of the goals in the treaties. The council needs to be fostering compliance rather than identifying non-compliance in a politicized way.

The Chairman: Identifying non-compliance would be the last resort, I guess, but up to that point, one would hope to work with those countries?

Mr. Penny: Exactly. There are no states in the world, Canada included, that are in non-compliance with some of their human rights obligations. I am not sure that it is in anyone's interests to be naming and shaming within the council itself. The reports that come out of the council will be used indirectly by

droits de la femme, mais ils sont souvent isolés et leur statut au sein de leur propre ministère n'est pas très élevé. Ces personnes ne se font pas reconnaître le statut qu'il faudrait pour pouvoir exercer à long terme une plus grande influence.

L'autre aspect est la publicité. Comment attirer l'attention des médias? Si un Canadien très en vue est prêt à se prononcer publiquement sur une question et que cela devient un événement médiatisé, alors cela aide.

L'on ne peut pas toujours obtenir la participation de gens bien connus, mais je me suis intéressée au projet Abolissons la pauvreté. Les responsables du projet ont réussi à obtenir que le *Toronto Star* fasse une série d'articles d'une semaine sur la pauvreté. Ils ont réussi à obtenir que l'émission de télévision *The Hour* consacre une heure complète à la pauvreté. J'ignore comment ils s'y sont pris pour obtenir ces choses, mais c'est peut-être là un modèle qui vaudrait la peine d'être examiné, car ils semblent utiliser des techniques différentes de celles qu'emploient traditionnellement les ONG pour attirer l'attention des médias. Ils ont également fait appel à des vedettes du rock comme Bono et organisé des méga-événements. J'ignore comment ils s'y prennent, mais il y a des gens de la communauté des ONG qui semblent bouger. Peut-être que vous pourriez leur parler et obtenir quelques tuyaux.

La présidente : Dénoncer et humilier est une chose, mais je pense que nous avons aujourd'hui une société à l'intérieur de laquelle les dirigeants ne peuvent plus contrôler leur pays comme ils le faisaient autrefois. Cerner, présenter et expliquer les droits feraient, me semble-t-il, partie du processus du Conseil. En conséquence, l'adhésion aux conventions internationales que vous signez, que vous soyez un pays ou une personne, est dans l'intérêt de la stabilité et de la sécurité, ainsi que des droits de l'homme.

Ne sommes-nous pas rendus plus loin que la dénonciation et l'humiliation? Le Conseil n'a-t-il pas en partie été créé afin que nous puissions avoir un débat plus complexe, sinon meilleur, et bâtir nos coalitions différemment qu'autrefois?

Mr. Penny : Je suis d'accord. Le Conseil jouera un rôle important. Il peut aider à identifier les États qui œuvrent vers l'observance mais qui n'y sont pas encore, non pas parce qu'ils ne le souhaitent pas, mais parce qu'ils n'en sont pas capables. Le développement des capacités sera un élément clé de l'observance à long terme, tout comme le sera la discussion qui ressortira du Conseil. L'on ne souhaite pas voir le Conseil politisé à un point tel qu'il ne sera pas dans l'intérêt des États qui ne sont pas en mesure d'observer leurs obligations d'adhérer à ces régimes en vue d'amener la réalisation progressive des objectifs des traités. Le Conseil doit favoriser le respect, plutôt que de pointer du doigt, d'une façon politisée, le non-respect.

La présidente : Pointer du doigt le non-respect, serait, j'imagine, la solution de dernier ressort, mais l'on espérerait travailler avec ces pays jusqu'à ce stade-là, n'est-ce pas?

Mr. Penny : Exactement. Il n'y a aucun État dans le monde, le Canada compris, qui n'est pas en situation de non-respect de certaines de ses obligations en matière de droits de l'homme. Je ne suis pas certain que ce soit dans l'intérêt de quiconque de dénoncer et d'humilier au sein du Conseil lui-même. Les rapports

NGOs and other groups for that naming and shaming process, but I am not sure it would be consistent with the mandate of the council to be focused on non-compliance issues.

Senator Dallaire: What is the link between the reports or information that the Human Rights Council or, specifically, the high commissioner and the monitors in the field have and the International Criminal Court? Is there a direct link between the content of their reports and the International Criminal Court?

Mr. Penny: I am not aware of a specific link, but it certainly would be open to the prosecutor of the court to review those reports. The prosecutor has the jurisdiction in his own right to proceed with investigations of human rights abuses within the jurisdiction of the court. If reports from the council, or anywhere else, were to highlight egregious abuses that would fit within that jurisdiction, I am sure they could be used as a basis for further investigation.

Senator Dallaire: Has anything new come out of the new council and the links there? The old organization with its reports created some of the international tribunals, but there is nothing known of that sort of direct link to advance the priority of effort in the International Criminal Court.

Mr. Penny: There is no formal link of which I am aware.

Senator Dallaire: The NGO community, though large, is still an immature outfit. Because of the nature of their independence, they have not coalesced into a body that has the incredible potential power that it should have by throwing its weight around in the international sphere, beyond borders.

Is it within the realm of the world of NGOs to become a voice for human rights in a concerted effort, or are there too many NGOs that are too specifically oriented and not necessarily in the direct realm of human rights? My impression is that they are all based on human rights, but they do not throw that angle out. Would that be a possibility, or do you see a mutation of NGOs in that direction for the future?

Ms. Riddell-Dixon: Much has changed. I have studied the government-sponsored mechanisms that were set up for several conferences that Canada sponsored. One can see a transformation. Many of the groups from 10 or 15 years ago were extremely naive and ineffective.

I have just conducted another set of interviews with people involved with two different conferences and I have been impressed with how they have come together in various ways. At the domestic level, groups that used to deal with specific sets of rights, such as women's rights, indigenous rights or the rights of children, were fairly separate. However, because they came together at conferences and summits, and because Canada facilitated this process, many more groups were able to get

qui sortiront du Conseil seront utilisés indirectement par les ONG et d'autres groupes aux fins de ce processus de dénonciation et d'humiliation, mais je ne suis pas convaincu que cela cadre avec le mandat du Conseil qu'il se consacre principalement aux questions de non-respect.

Le sénateur Dallaire : Quel est le lien entre les rapports ou les renseignements dont dispose le Conseil des droits de l'homme ou, plus particulièrement, le Haut Commissaire et des observateurs sur le terrain, et ce dont dispose la Cour pénale internationale? Y a-t-il un lien direct entre le contenu de leurs rapports et la Cour pénale internationale?

M. Penny : Je ne suis au courant d'aucun lien particulier, mais le procureur de la cour aurait, bien sûr, la possibilité de voir ces rapports. Le procureur est bien sûr autorisé à mener, pour son propre compte, des enquêtes sur des abus en matière de droits de la personne qui relèvent de la compétence de la cour. Si des rapports émanant du Conseil, ou d'ailleurs, révélaient des abus flagrants relevant de la compétence de la cour, alors je suis certain que ceux-ci pourraient servir de base à une enquête plus poussée.

Le sénateur Dallaire : Est-il ressorti quoi que ce soit de nouveau du nouveau Conseil et des liens existants à ce niveau? L'ancienne organisation, avec ses rapports, a créé certains des tribunaux internationaux, mais l'on ne sait rien d'un lien direct du genre devant servir à faire avancer ce dossier, comme priorité, à la Cour pénale internationale.

M. Penny : Il n'existe aucun lien formel que je connaisse.

Le sénateur Dallaire : La communauté des ONG, bien qu'elle soit vaste, demeure immature. Étant donné la nature de leur indépendance, les ONG ne se sont pas regroupées pour former un corps doté du pouvoir potentiel incroyable qu'elles devraient avoir et qui pourrait user de son poids dans la sphère internationale, en ignorant les frontières.

Est-ce du domaine du possible dans le monde des ONG qu'elles deviennent une voix concertée en faveur des droits de l'homme, ou bien y a-t-il trop d'ONG qui sont trop spécialisées et qui ne se concentrent pas forcément sur les droits de l'homme? Mon impression est qu'elles s'intéressent toutes aux droits de la personne, mais que ce n'est pas sous cet angle qu'elles s'expriment. Serait-ce là une possibilité, ou envisagez-vous une mutation future en ce sens pour les ONG?

Mme Riddell-Dixon : Beaucoup de choses ont changé. J'ai étudié les mécanismes parrainés par le gouvernement qui ont été établis en prévision de plusieurs conférences parrainées par le Canada. L'on peut constater une transformation. Nombre des groupes d'il y a dix ou 15 ans étaient extrêmement naïfs et inefficaces.

Je viens tout juste de boucler encore une série d'entrevues avec des personnes qui s'occupent de deux conférences différentes et j'ai été impressionnée par la façon dont elles ont réussi à se retrouver à différents égards. Au niveau national, des groupes qui s'occupaient autrefois de jeux de droits bien particuliers, comme par exemple les droits des femmes, les droits des peuples autochtones ou les droits des enfants, étaient plutôt séparés. Cependant, du fait de se retrouver lors de conférences et de

involved. These groups have kept in contact and they now have developed networks between French Canada and English Canada, as well as between the different issue areas. They have also developed and retained relations with transnational networks. I was surprised to see how they have developed. Some of the women's groups that had no experience outside Canada are now actively working with key groups in New York.

It is early in the process, but there are signs that NGOs are coming together. How one ultimately involves civil society, though, is a huge problem. I do not think we will ever have "the voice of civil society." There are strong voices, particularly in the south, who say this is not at all desirable. I think we will be stuck with a bunch of different voices, and that is probably how it has to be. The important issue is that a wide range of voices come to the table and are listened to.

I might add that Canadian negotiators have commented to me that because of the experience of the 1990s with all the summits and conferences, very often NGOs in countries where governments were not at all receptive will go to Canadian NGOs, knowing that Canadian NGOs are more likely to have the ear of government. Canada is promoting not only its own NGOs but is seen as traditionally providing access for NGOs that otherwise would not have access. I would like to see Canada continue with that process.

Mr. Penny: I would agree that there is a diversity of perspectives within NGOs, which I am not sure can be centralized in that way, and I am not sure that they should be. The council and other mechanisms allowing for participation of NGOs and the bringing of diverse views by NGOs before them is extremely important, but they are providing one type of perspective. I would put it to you that it needs to be balanced with other perspectives as well. The state perspective, as a representative of civil society — at least within an effective democracy — will be a key element within the council and within most of the interstate mechanisms to which NGOs will bring usually issue-specific focus.

However, there is such diversity. For example, I believe the NRA is an accredited non-governmental organization. There are a broad number of NGOs and I would hesitate to give a unified perspective on them.

Senator Dallaire: We all realize that there are wackos on the fringes of every concept and we have to watch out for those.

The Chairman: I am sure you do not mean Canadians.

Senator Dallaire: I would like to push one more point. As with Darfur, we are seeing the responsibility to protect created as a doctrine of the UN since September 2005. We see a genocidal government out there and we see the nation states inept at moving

sommets, et parce que le Canada facilitait ce processus, un bien plus grand nombre de groupes ont pu participer. Ces groupes sont restés en contact et ont depuis élaboré des réseaux entre le Canada français et le Canada anglais, ainsi qu'entre les différents dossiers. Ils ont également établi et maintenu des relations avec des réseaux transnationaux. J'ai été étonnée de voir à quel point il y a eu ce développement. Certains des groupes de femmes qui n'avaient aucune expérience à l'extérieur du Canada travaillent aujourd'hui activement avec d'importants groupes à New York.

Il est encore tôt dans le processus, mais il y a des signes que les ONG sont en train de s'unir. La question de savoir comment faire, en bout de ligne, participer la société civile est cependant un énorme problème. Je ne pense pas que nous ayons jamais « la voix de la société civile ». Il y a des voix puissantes, surtout dans le Sud, qui disent que cela n'est pas du tout souhaitable. Je pense que nous nous retrouverons pris avec tout un tas de voix différentes, et c'est sans doute ainsi qu'il faut que soient les choses. L'important est qu'une vaste gamme de voix viennent à la table et soient écoutées.

J'ajouterais que les négociateurs canadiens m'ont dit que, du fait de l'expérience des années 1990, avec tous les sommets et les conférences, il arrive très souvent que des ONG dans des pays où les gouvernements n'ont pas du tout été réceptifs abordent des ONG canadiennes, car elles savent que ces dernières ont de meilleures chances d'avoir l'écoute du gouvernement. Le Canada non seulement fait la promotion de ses propres ONG, mais est perçu comme assurant traditionnellement un accès à des ONG qui, autrement, n'auraient pas d'accès. J'aimerais voir le Canada poursuivre en ce sens.

M. Penny : Je conviendrais qu'il y a, au sein des ONG, une diversité de perspectives, dont je ne suis pas certain que nous puissions les centraliser dans ce sens, et je ne suis pas non plus convaincu qu'il faille le faire. Le Conseil, et d'autres mécanismes qui permettent la participation d'ONG et l'expression devant eux de diverses opinions par le biais d'ONG, sont extrêmement importants, mais cela ne livre qu'un genre de perspective. Je vous dirais qu'il faudrait équilibrer cela avec d'autres perspectives également. La perspective de l'État, en tant que représentant de la société civile — en tout cas à l'intérieur d'une démocratie efficace —, sera un élément clé au sein du Conseil et au sein de la plupart des mécanismes inter-États auxquels les ONG apporteront une vision généralement centrée sur un dossier particulier.

Cette diversité existe cependant. Par exemple, je crois que la NRA est une organisation non gouvernementale accréditée. Il existe un grand nombre d'ONG et j'hésiterais à donner une perspective unifiée à leur sujet.

Le sénateur Dallaire : Nous savons tous qu'il y a des désaxés sur les franges de n'importe quel concept et qu'il nous faut nous en méfier.

La présidente : Je suis certaine que vous ne voulez pas parler de Canadiens.

Le sénateur Dallaire : J'aimerais insister sur un autre point encore. Comme dans le cas du Darfour, nous voyons la responsabilité de protéger créée comme doctrine des Nations Unies depuis septembre 2005. Nous voyons un gouvernement

it. Could the NGO community not become a massive, supranational influence on elements such as the council? The council could, in fact, shift gears and not be solely responsive to nation states, but have another angle. Would that not be a progressive evolution, or would it just make things more complicated?

Mr. Penny: In some ways, it is a progressive evolution in the sense that NGOs are driving the attention to issues within Darfur. However, NGOs frequently have a very myopic perspective. I do not mean that to be negative, but they are typically quite focused. Darfur is a complex situation that I am not sure is amenable to solution with a myopic perspective like that.

Yes, it is important to bring the attention of the international community to the issue. That has been done and it has been driven by NGOs. However, caution in response to Darfur is warranted, and that caution is coming primarily from states and from the UN system.

Some of that caution is to be criticized, and should be criticized, but some of it is reasonable. There is no easy solution in Darfur. A military solution, for example, will likely not be possible in the short term — certainly the African Union is struggling and likely will continue to struggle.

Looking at it in that way, yes, it was important for bringing the issue to the table, and NGOs will be important for bringing issues before the council. However, the sober second thought given by states who are the main actors that will actually have to implement any response is warranted as well.

Ms. Riddell-Dixon: A mass movement by civil society helps, but even within Canada, government is very reticent to share power with civil society and NGOs. All the literature will show that NGOs exercise very little real power within our own country, and Canada is one of the most receptive to NGOs.

When you get to the international system, where the majority of countries are nowhere near as receptive as Canada is — in fact, many of them are very hostile — I think the power of civil society will be quite limited.

Senator Dallaire: I think they just need more journalists on their boards and they would be more open to influence.

The Chairman: There is also the whole issue of NGOs from a northern perspective or southern indigenous NGOs. That debate goes on all the time in the UN, as Senator Dallaire knows.

Senator Nancy Ruth: You can add my question to whoever is next and answer it then. You are both professors, and I really want to know what is happening with students. This is an NGO

coupable de génocide et nous voyons les États-nations qui se refusent à intervenir. La communauté des ONG ne pourrait-elle pas devenir une massive influence supranationale auprès d'éléments comme le Conseil? Le Conseil pourrait, en fait, changer de vitesse et ne pas être responsable uniquement envers les États-nations, mais adopter un autre angle. Cela ne serait-il pas une évolution progressive, ou bien cela ne ferait-il que compliquer encore davantage les choses?

M. Penny : À certains égards, c'est une évolution progressive, en ce sens que les ONG poussent l'attention vers les problèmes au Darfour. Cependant, il arrive fréquemment que les ONG aient une perspective très myope. Je ne dis pas cela pour être négatif, mais elles sont typiquement très ciblées. Le Darfour est une situation complexe, dont je ne suis pas convaincu qu'elle se prête à une solution à l'intérieur d'une perspective myope de ce genre.

Oui, il est important d'attirer l'attention de la communauté internationale sur le problème. Cela a été fait, et ce sont les ONG qui en ont été le moteur. Cependant, il importe de faire preuve de prudence à l'égard du Darfour, et cette prudence émane principalement d'États et du système des Nations Unies.

Une partie de cette prudence va être critiquée, et devrait l'être, mais une partie de cette prudence est raisonnable. Il n'existe aucune solution facile pour le Darfour. Une solution militaire, par exemple, ne sera vraisemblablement pas possible dans le court terme — l'Union africaine connaît des problèmes et continuera vraisemblablement d'en connaître.

De ce point de vue-là, donc, oui, il était important de mettre la question sur la table, et les ONG seront importantes en mettant des questions devant le Conseil. Cependant, le second examen objectif, de la part des États qui sont les principaux acteurs qui devront en fait exécuter toute réaction, est lui aussi mérité.

Mme Riddell-Dixon : Un mouvement de masse enclenché par la société civile aide, mais même au Canada, le gouvernement est très réticent à partager le pouvoir avec la société civile et les ONG. Toute la documentation montre que les ONG n'exercent que très peu de pouvoir réel à l'intérieur de notre propre pays, et le Canada compte parmi les pays les plus réceptifs à l'égard des ONG.

Dans le contexte du système international, où la majorité des pays sont très loin d'être aussi réceptifs que l'est le Canada — en fait, nombre d'entre eux sont très hostiles —, je pense que le pouvoir de la société civile sera très limité.

Le sénateur Dallaire : Je pense qu'il leur faut tout simplement davantage de journalistes au sein de leurs conseils, et ils seraient alors plus ouverts à des influences.

La présidente : Il y a également toute la question des ONG du point de vue du Nord, ou des ONG indigènes au Sud. Ce débat a cours en permanence aux Nations Unies, comme le sait le sénateur Dallaire.

Le sénateur Nancy Ruth : Vous pourrez ajouter ma question à la liste de celui qui répondra le suivant, et y répondre à ce moment-là. Vous êtes tous les deux professeurs, et cela m'intéresse

question, but we have an election coming and I am not reading much in the papers.

I am concerned because the last government cut some core funding; my government has cut more. Support for different voices is on the way down big time in this country. It is difficult to know how I can do anything about it. Where are the students?

Here is my understanding of how NGOs work. Senator Dallaire crosses the country week after week after week getting press, doing what he does, and what policy changes? My time goes back to when Senator Doris Anderson resigned. FAFIA, the Canadian Feminist Alliance for International Action, works well because it has this huge Internet network that we all go into to find out what they are up to, but it is not influencing policy.

Ms. Riddell-Dixon: No; I entirely agree.

In terms of where the students are at, when my mother was at university in the late 1930s, 10 per cent of the student population was active. When I was at university in the early 1970s, it was 10 per cent. I heard it 10 or 15 years ago at Western as well that it was 10 per cent. The reality is you will never get many students that are really active.

Senator Nancy Ruth: Even in your courses?

Ms. Riddell-Dixon: It depends on what you teach. When I teach a course on the UN or on foreign aid or even on international law, I get people who are passionate. If I teach Canadian foreign policy, which is my field, I frequently find people who are only interested in lining their pockets working on Bay Street.

There are people in the class who do care. As a professor, I say at the very beginning of the year that I hope to teach some skills but I also really hope I can encourage them to be citizens who will try to make this world a better place.

Mr. Penny: I suppose it depends on what you consider to be activism. From the Norman Paterson School of International Affairs, most of our students go on to do policy work. I can assure you that most are very concerned with these sorts of issues. They may not be on the streets, but they are actively engaged.

Senator Nancy Ruth: Would you call them radical in any sense of that word?

Mr. Penny: I would call them pragmatic.

Senator Dallaire: I have four of them and they are pretty close to radical.

Mr. Penny: There is much to be said for pragmatic radicalism and an understanding of the extent to which one can accomplish things.

vraiment de savoir ce qui se passe avec les étudiants. Nous parlons d'ONG, mais des élections s'en viennent et je ne lis pas grand-chose là-dessus dans les journaux.

Je suis inquiète, car le dernier gouvernement a réduit du financement de base, et mon gouvernement en a réduit encore plus. L'appui accordé aux différentes voix est en chute libre dans ce pays. Il est difficile de savoir ce que je pourrais y faire. Où sont les étudiants?

Voici ce que je comprends du fonctionnement des ONG. Le sénateur Dallaire parcourt le pays semaine après semaine après semaine, rencontrant des journalistes, faisant ce qu'il fait, et quels changements de politique cela amène-t-il? Moi, je remonte à l'époque de la démission du sénateur Doris Anderson. L'AFIA, l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, fonctionne bien car elle bénéficie d'un énorme réseau Internet que nous utilisons tous pour savoir ce qui se passe, mais celle-ci n'influe pas sur la politique.

Mme Riddell-Dixon: Non, je suis tout à fait d'accord.

Pour ce qui est des étudiants, lorsque ma mère fréquentait l'université à la fin des années 1930, 10 p. 100 des étudiants étaient actifs. Lorsque j'étais à l'université au début des années 1970, c'était 10 p. 100. On me dit qu'à Western, c'était toujours 10 p. 100 il y a de cela dix ou 15 ans. La réalité est que vous n'aurez jamais un très grand nombre d'étudiants qui sont vraiment actifs.

Le sénateur Nancy Ruth : Même dans le cadre de vos cours?

Mme Riddell-Dixon : Tout dépend de ce que vous enseignez. Lorsque je donne un cours sur les Nations Unies, ou l'aide étrangère ou même le droit international, j'attire des personnes qui sont passionnées. Si j'enseigne la politique étrangère canadienne, ce qui est mon domaine, je constate que j'ai souvent devant moi des personnes qui ne s'intéressent qu'à se remplir les poches en travaillant sur Bay Street.

Il y a des gens dans la classe qui s'intéressent. En tant que professeur, je déclare chaque fois, en début d'année, que j'espère enseigner certaines aptitudes mais que j'espère également vraiment les encourager à être des citoyens qui voudront faire de ce monde un endroit meilleur.

M. Penny : J'imagine que tout dépend de votre définition de ce qu'est l'activisme. La plupart des étudiants de la Norman Paterson School of International Affairs finissent par faire du travail de politique. Je peux vous assurer que la plupart d'entre eux sont très préoccupés par ces genres de questions. Vous ne les verrez peut-être pas dans la rue, mais ils sont activement engagés.

Le sénateur Nancy Ruth : Diriez-vous d'eux qu'ils sont de quelque façon que ce soit radicaux?

M. Penny : Je dirais d'eux qu'ils sont pragmatiques.

Le sénateur Dallaire : J'en ai quatre, et ils frisent le radicalisme.

M. Penny : Il y a beaucoup de choses qui plaident en faveur d'un radicalisme pragmatique et d'une compréhension de la mesure dans laquelle on peut accomplir des choses.

The Chairman: That is a great introduction to Senator Munson.

Senator Munson: I am trying to keep it simple because I was always seeking simplicity in my former life. Journalism was mentioned. I asked serious and complex questions with the earlier witnesses; this question is serious but not very complex.

In the interest of simplicity, for the sake of the millions of people who watch CPAC and this program from time to time, and for the students, including my own sons, who are studying human rights and international law and who hopefully will be radical, I would like you to clarify some terms. You talked about Canada's role and record on norms creation, saying that in terms of norms creation Canada has been a world leader. I know what you are talking about, but I wonder whether the people we are trying to engage truly understand what that means. You said that Canada's reputation as a leader in norms creation has been tarnished recently by Canada's efforts to thwart the passage of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. I wonder whether people understand that. Perhaps they would pay attention if it were expressed in a simpler way. What has Canada done and why is our reputation tarnished?

Ms. Riddell-Dixon: Canada has proposed many resolutions and has proposed wording that would advance the status of women and that would protect child soldiers, for example. We started off being very progressive with respect to the declaration on indigenous peoples. Canada is trying to get wording into international texts; they do not have to be legally binding texts, although those are stronger than declarations and resolutions. We are trying to create standards and measures of behaviour so that you know what the international standard is. Then you can look at a country's performance and see whether or not it is living up to the standards. You make countries aware that standards exist, because sometimes they do not know what the standards are, and you promote the fact that there are standards written down with specificity so that there is some point of measurement.

Then a declaration comes along regarding the rights of indigenous people, and Canada and Russia are the only two countries that vote against it. That is quite disturbing. Obviously, it does not enhance the development of standards by which you will measure a country's performance. Does that help?

Senator Munson: Yes, it helps a lot. I do not mean to be simplistic myself; this is for edification purposes and for people to comprehend what you say in school for the rest of us who are not there.

We must share this knowledge. To me, being in the Senate is daily knowledge about new issues. I am new on the Standing Senate Committee on Human Rights, and it is important to have a better comprehension of these issues for all of us around this table and for people who are watching what you have to say because you are the experts.

La présidente : Voilà une formidable introduction pour le sénateur Munson.

Le sénateur Munson : J'essaie de faire en sorte de rester simple, car j'ai toujours recherché la simplicité dans ma vie antérieure. On a mentionné le journalisme. J'ai posé des questions sérieuses et complexes aux témoins précédents. Cette question-ci est sérieuse, mais pas très complexe.

Dans l'intérêt de la simplicité, et par égard pour les millions de personnes qui regardent CPAC et cette émission de temps à autre, et pour les étudiants, y compris mes propres fils, qui étudient les droits de la personne et le droit international et qui, je l'espère, seront radicaux, j'aimerais que vous tiriez au clair un certain nombre de termes. Vous avez parlé du rôle et du dossier du Canada en matière de création de normes, disant que le Canada a, en la matière, été un chef de file mondial. Je sais de quoi vous parlez, mais je me demande si les gens que nous essayons d'engager comprennent véritablement ce que cela signifie. Vous avez dit que la réputation du Canada, en tant que chef de file en matière de création de normes, a récemment été ternie par les efforts déployés par le Canada pour contrecarrer l'adoption de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Je me demande si les gens comprennent cela. Peut-être qu'ils y prêteraient attention si cela était exprimé plus simplement. Qu'a fait le Canada et pourquoi notre réputation a-t-elle été ternie?

Mme Riddell-Dixon : Le Canada a proposé de nombreuses résolutions, ainsi qu'un libellé qui ferait avancer le statut de la femme et protégerait les enfants-soldats, par exemple. Nous avons commencé par être très progressifs pour ce qui est de la déclaration sur les peuples autochtones. Le Canada s'efforce d'intégrer certains libellés aux textes internationaux; ce ne sont pas des textes exécutoires, bien qu'ils soient plus forts que des déclarations ou des résolutions. Nous essayons de créer des normes et des mesures de comportement de façon à ce que les gens comprennent bien quelle est la norme internationale. Vous pouvez alors examiner le dossier d'un pays et voir s'il respecte ou non les normes. Vous sensibilisez les pays à l'existence de normes, car ceux-ci ignorent parfois quelles sont les normes, et vous expliquez qu'il y a des normes explicites et donc certains points de comparaison.

Puis survient une déclaration au sujet des droits des peuples autochtones, et le Canada et la Russie sont les deux seuls pays à voter contre. C'est très troublant. Clairement, cela ne contribue en rien à l'élaboration de normes grâce auxquelles mesurer le rendement d'un pays. Cela aide-t-il?

Le sénateur Munson : Oui, cela aide beaucoup. Je n'entends pas être simpliste moi-même. Je posais la question à des fins d'édification et pour que les gens qui ne sont pas en classe avec vous comprennent ce que vous dites dans vos cours.

Il nous faut partager ce savoir. Pour moi, le fait d'être au Sénat m'apporte quotidiennement des connaissances au sujet de nouveaux dossiers. Je suis nouveau au Comité sénatorial permanent des droits de la personne, et il est important pour nous tous autour de la table, et pour les personnes qui regardent à la télévision, de mieux comprendre les questions et ce que vous avez à dire, car ce sont vous les experts.

Mr. Penny: Canada has played a significant role in human rights norms creation, broadly understood in the sense of pushing for the establishment of an international criminal court, playing a very key role there. The other development I would highlight is responsibility to protect, which, again, while not a legal document, is a profound normative shift in understanding how to respond to human rights abuses. I would agree, though for slightly different reasons, that Canada is at risk of losing some of that reputation by not backing it up with deeds. There are a lot of words in the context of responsibility to protect, and, while there are some deeds, there could be more, both with respect to further support for the African Union, including volunteering a small number of troops for the UN mission in Sudan, should it ever be involved in the Darfur region, and with respect to focus on the specific questions of the day, putting significant money towards supporting the work of the UN Human Rights Council. Whether that money is for the council itself or for states and the capacity building needed to meet their obligations, it is a huge financial commitment, and Canada needs to step up there to ensure that states can actually fulfil their obligations and the council can fulfil its role.

The Chairman: On that note, we will have to end.

I want to thank both of our witnesses, Ms. Riddell-Dixon and Mr. Penny, for coming here and sharing different perspectives on the issues we are studying.

I appreciate that we are looking now more broadly at Canadian society and Canada's international role. We are struggling with these difficult issues of how to put consequences to a duty to protect. What does it mean for Canada? If we say we want to enter into Darfur, what will the consequences be for Canadians? Does it mean military intervention as a last resort, or diplomatic means? You gave us further debate on those and gave us a perspective and example rather than the broad procedures that we have been talking about. You have provided some context to think about where the council fits into our role in foreign policy and in our human rights advocacy.

On our final panel today, we are pleased to have officials from the Department of Foreign Affairs and International Trade, who are no strangers to this committee: Ms. Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights Bureau; and Mr. Robert Sinclair, Deputy Director, Human Rights.

Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights Bureau, Foreign Affairs and International Trade Canada: Thank you for your warm welcome. I will try to keep my

M. Penny : Le Canada a joué un rôle important sur le plan de la création de normes en matière de droits de la personne, normes qui sont largement comprises comme plaidant en faveur de la création d'une cour pénale internationale, et jouant à ce niveau un rôle essentiel. L'autre développement que j'aimerais souligner est la responsabilité de protéger, qui, encore une fois, bien qu'il ne s'agisse pas d'un document légal, est un virage normatif profond en vue de comprendre comment réagir aux abus des droits de l'homme. Je conviendrais, bien que pour des raisons légèrement différentes, que le Canada risque de perdre un petit peu de sa réputation en n'appuyant pas ce qu'il dit avec des actes. Il y a beaucoup de mots dans le contexte de la responsabilité de protéger, et, bien qu'il y ait eu certains actes, il pourrait y en avoir davantage, tant en vue d'appuyer plus encore l'Union africaine, y compris en offrant des troupes limitées pour la mission des Nations Unies au Soudan, si celle-ci devait jamais englober la région du Darfour, que pour cibler les questions du jour, investissant d'importantes sommes à l'appui du travail du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Que cet argent serve au Conseil lui-même ou aux États ou au développement des capacités requises pour que ceux-ci s'acquittent de leurs obligations, il s'agit d'un engagement financier énorme, et le Canada doit faire sa part pour veiller à ce que les États soient en mesure d'exécuter leurs obligations et à ce que le Conseil soit en mesure d'exercer son rôle.

La présidente : Là-dessus, il nous faudra conclure.

Je tiens à remercier nos deux témoins, Mme Riddell-Dixon et M. Penny, d'être venus ici et de nous avoir livré des perspectives différentes sur les questions que nous étudions.

J'apprécie le fait que nous examinions maintenant plus largement la société canadienne et le rôle international du Canada. Nous nous débattons avec ces questions difficiles de savoir comment assortir le devoir de protéger de conséquences. Que cela signifie-t-il pour le Canada? Si nous disons que nous voulons aller au Darfour, quelles en seront les conséquences pour les Canadiens? Cela signifie-t-il une intervention militaire de dernier recours, ou des moyens diplomatiques? Vous avez alimenté davantage notre débat là-dessus et nous avez livré une perspective et des exemples, par opposition aux procédures générales dont nous discutons. Vous nous avez exposé un contexte auquel réfléchir pour ce qui est de savoir où le Conseil s'inscrit dans notre rôle en matière de politique étrangère et de défense des droits de l'homme.

Passant maintenant à notre dernier panel pour la journée, nous sommes heureux d'accueillir parmi nous des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, qui ne nous sont pas étrangers : Mme Adèle Dion, directrice générale, Direction générale de la sécurité humaine et des droits de l'homme; et M. Robert Sinclair, directeur adjoint, Droits de la personne.

Adèle Dion, directrice générale, Direction générale de la sécurité humaine et des droits de l'homme, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Merci de votre chaleureux accueil. Je

comments fairly brief. We have circulated a text of the longer version of my comments in both official languages, so I will cover only a few of the highlights.

The UN Human Rights Council, as you have heard, replaces the 60-year-old Commission on Human Rights and is part of the larger UN reform effort. That is an important point to keep in mind because it is the most significant reform effort to date. The summit document that decided on its establishment put human rights on a par with security and development as constituting the three fundamental goals of the UN.

I would like to highlight the five primary new features of the council. One has been mentioned already at some length by previous speakers — size and composition. The Human Rights Council is smaller, being 47 members instead of 53 members. The rebalancing of seats among regional groups has meant significantly increased numbers for the Asia and Africa groups and a reduction from 10 to 7 seats for the Western European and others group. The main significance of this is that we no longer have the votes. I am sure this point will come up in the questions.

The new election process provides for election of member states directly and individually by secret ballot, while taking into account the contributions of candidates to the promotion and protection of human rights and their voluntary pledges and commitments during their campaign. The standing character of the UN Human Rights Council is one of the most significant changes. The council will meet for a minimum of 10 weeks over three sessions, plus additional special sessions.

I believe that senators have heard quite a bit about the universal periodic review, which is a major innovation that responded directly to the charge of selectivity that dogged the old Commission on Human Rights. Each and every member state would be subject to a peer review of its human rights performance, irrespective of its adherence or non-adherence to international human rights conventions. Canada has been a leader in setting out this model for practical and credible universal peer review, and work is well underway in Geneva.

Finally, elevated status is perhaps the most subtle of the key changes, but it could be the most important over the longer term. The new council's subordinate role to the UN General Assembly rather than to the Economic and Social Council is to be reviewed in five years when it could become a principal organ like the UN Security Council.

I will say a few words about effectiveness. The resolution establishing the council calls for objectivity, non-selectivity, impartiality, cooperation, genuine dialogue and

tâcherai d'être brève dans mes commentaires. Nous avons fait distribuer le texte de la version plus longue de ma déclaration dans les deux langues officielles, alors je n'en couvrirai que les points saillants.

Le Conseil des droits de l'homme, comme vous l'avez entendu dire, remplace la Commission des droits de l'homme, vieille de 60 ans, et fait partie du plus vaste effort de réforme dans lequel s'est engagée l'ONU. Il est important de s'en rappeler, car il s'agit de la plus importante réforme à ce jour. Le document émanant du sommet où il a été décidé de sa création place les droits de la personne sur un pied d'égalité avec la sécurité et le développement comme constituant les trois objectifs fondamentaux des Nations Unies.

J'aimerais passer en revue les cinq principales nouvelles caractéristiques du Conseil. L'une d'entre elles a déjà été abordée de façon détaillée par des intervenants précédents : je veux parler de sa taille et de sa composition. Le Conseil des droits de l'homme est plus petit, réunissant 47 membres au lieu de 53. Le rééquilibrage des sièges entre groupes régionaux se traduit par une représentation beaucoup plus nombreuse des groupes d'Asie et d'Afrique et par une réduction de dix à sept sièges pour le groupe de l'Europe de l'Ouest et autres pays. L'importance de ce changement réside principalement dans le fait que nous n'avons plus les votes. Je suis certaine que nous reviendrons là-dessus lors des questions.

Le nouveau processus électoral prévoit l'élection des États membres directement et individuellement, par bulletin secret, tout en considérant le concours que chaque candidat a apporté à la cause de la promotion et de la défense des droits de l'homme et les contributions volontaires qu'il a annoncées et les engagements qu'il a pris en la matière pendant sa campagne. C'est le caractère permanent du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies qui est l'un des changements les plus significatifs. Le Conseil se réunira pendant au moins dix semaines en trois sessions, auxquelles s'ajouteront des sessions extraordinaires.

Je pense que les sénateurs ont déjà beaucoup entendu parler de l'examen périodique universel, une innovation majeure qui répond directement à l'accusation de sélectivité qui collait à l'ancienne Commission des droits de l'homme. Chaque État membre ferait l'objet d'un examen par les pairs de son dossier en matière de respect des droits de l'homme, indépendamment de son adhésion aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Le Canada fait figure de chef de file dans l'établissement de ce modèle d'examen universel par les pairs pratique et crédible, et les travaux vont bon train à Genève.

Enfin, le statut plus élevé est sans doute le plus subtil des principaux changements, mais il pourrait être le plus important à long terme. La subordination du nouveau Conseil à l'Assemblée générale, plutôt qu'au Conseil économique et social, doit être revue dans cinq ans, et il pourrait alors devenir un organe principal des Nations Unies au même titre que le Conseil de sécurité.

Je vais maintenant dire quelques mots au sujet de l'efficacité. La résolution établissant le Conseil abonde en appels à l'objectivité, à la non-sélectivité, à l'impartialité, à la

a results-oriented approach. The initial eight months of the council suggest that we do have some way to go. The first two-week session was held June 19-30, 2006, when an effort was made to see if the council could organize a debate and reflect the results in a consensual presidential statement. The early effort made significant progress but ultimately failed because the content was not acceptable to some non-council members of regional groups. Following this failure, the Organization of the Islamic Conference presented resolutions on occupied Palestinian territories and on religious defamation, both with problematic aspects, and without any prior consultation had these tests adopted by a vote.

Between early July and mid-November, three special sessions were called by the Arab League and the Organization of the Islamic Conference, all resulting in unbalanced outcomes adopted by votes. After three special sessions focusing on the Middle East, many states were eager to see some balance restored to the council's engagement by ensuring that a special session was convened on the human rights crisis in Darfur. Canada took the lead in espousing the imperative for such a session, followed by European Union member states. After some public prodding from Secretary-General Kofi Annan, the African and Asian groups signed on. The special session was held in December. A consensus decision to dispatch a high-level mission was agreed upon, and the mission will report to the council session in mid-March.

The three regular sessions that the council has held to date have tended to be hybrid events containing elements of both procedure and substance. On the plus side, the human rights special rapporteurs have been dealt with in a much more meaningful manner with dedicated sessions providing for significant presentations and interactive dialogue. Equally, NGOs have had provision to make statements at the end of each day's session, which is, again, a big improvement. The regular sessions have received substantive updates by the High Commissioner for Human Rights, providing for greater and more topical interaction between the commissioner, her office and the council.

I will mention three of the obvious challenges, which, I believe, Mr. Neve and other speakers have touched on. It is extremely difficult to be engaged in building an institution while simultaneously trying to make it function as if it were a fully developed mechanism. It is important to keep in mind that not only the 47 members of the council are engaged: a large number of interested UN states are active observers and the crucial community of NGOs and the national human rights institutions also have a vital stake. Despite the practice of individual election,

coopération, à un dialogue véritable et à une approche des travaux axée sur les résultats. Les huit premiers mois d'existence du Conseil donnent à penser qu'il reste encore beaucoup à faire. La première session de deux semaines s'est déroulée du 19 au 30 juin 2006, et un effort y a été fait pour voir si le Conseil pouvait organiser un débat et transcrire les résultats dans une déclaration consensuelle du président. L'effort initial a sensiblement avancé, mais il a finalement échoué, car le contenu n'était pas acceptable pour certains membres de groupes régionaux ne siégeant pas au Conseil. Suite à cet échec, l'Organisation de la Conférence islamique a présenté des résolutions sur les territoires palestiniens occupés et la diffamation religieuse, toutes deux comportant des aspects problématiques, et les a fait adopter par voie de vote sans aucune consultation préalable.

Entre début juillet et la mi-novembre, trois sessions extraordinaires ont été demandées par la Ligue des États arabes et l'Organisation de la Conférence islamique, et toutes ont débouché sur des résultats déséquilibrés, adoptés par des votes. Suite à ces trois sessions extraordinaires consacrées au Moyen-Orient, de nombreux États étaient impatients de voir rétabli un certain équilibre dans l'engagement du Conseil en veillant à la convocation d'une session extraordinaire sur la crise des droits de l'homme au Darfour. Le Canada a, en la matière, joué le rôle de chef de file en épousant la nécessité de la tenue d'une telle session, et il a joui de l'appui des États membres de l'Union européenne. Suite aux vigoureuses invites publiques du secrétaire général Kofi Annan, les groupes africain et asiatique ont donné leur aval. La session extraordinaire a été tenue en décembre. Il a été décidé par consensus d'envoyer sur place une mission de haut niveau, et cette mission présentera son rapport à la session de mi-mars du Conseil.

Les trois sessions ordinaires que le Conseil a tenues à ce jour avaient quelque chose d'hybride en ce qu'elles portaient sur des éléments de fond ainsi que sur des éléments de procédure. Du côté positif, les rapporteurs spéciaux des droits de l'homme ont été traités de manière beaucoup plus appropriée, des sessions spéciales étant organisées afin d'entendre des exposés importants et d'avoir un dialogue interactif. Il est également prévu qu'à la fin de chaque journée de session les ONG puissent faire des déclarations, ce qui, encore une fois, est un progrès considérable. Les sessions ordinaires ont été l'occasion de mises à jour importantes par le Haut Commissaire aux droits de l'homme et, par conséquent, d'interaction plus grande et plus ciblée entre le Haut Commissaire, son bureau et le Conseil.

Je vais maintenant mentionner trois des défis évidents qui ont, je pense, déjà été soulevés par M. Neve et d'autres intervenants. Il est extrêmement difficile de participer à l'édification d'une institution tout en essayant simultanément de la faire fonctionner comme s'il s'agissait d'un mécanisme pleinement développé. Il est important de se rappeler que ce ne sont pas que les 47 membres du Conseil qui sont engagés : un grand nombre d'États membres des Nations Unies qui sont intéressés sont des observateurs actifs, et l'importante communauté des ONG et des

as we heard earlier there is a considerable amount of block politics still on the council.

Finally, I have a few words about Canada's objectives. We want a strong, credible council that improves concrete implementation of human rights on the ground. International scrutiny, monitors and special rapporteurs' visits are all important tools.

The council must be more even-handed and transparent in its treatment of countries and evaluation of violations. The council must be able to respond to urgent and chronic human rights threats. It now meets in three sessions for a minimum of 10 weeks a year, practically year-round coverage, which raises valid expectations that it should be able to deal with situations on a more timely basis.

In addition to active discussions in Geneva, Canada is engaging on council issues in capitals through our embassies. We are building coalitions across regional groups. We are supporting select election campaigns of countries with good human rights records. We need the assistance and support of our key human rights partners: NGOs, parliamentarians, academic experts, the judiciary.

Building the new council and its institutions and practices is still very much a work in progress. We, Canada, are determined to do our best to achieve a human rights council that is worthy of the name.

Senator Fraser: Thank you for a very interesting presentation. I will zero in on the universal periodic review. You and the witnesses we heard earlier today all seem to agree that this is a major innovation, and in theory it should be a wonderful innovation. The idea that no one will be exempt from examination is exhilarating. I find myself wondering how we will make it work. How many members of the United Nations are there now?

Robert Sinclair, Deputy Director, Human Rights, Foreign Affairs and International Trade Canada: There are 192 members.

Senator Fraser: If we are aiming to have a review done for each of those every three years, I see serious practical problems arising to get the work done to any degree of depth that will be useful. Am I wrong? I would love to be wrong.

Ms. Dion: You are certainly right to be skeptical. I mentioned earlier that the council is seized with building its institutions at the same time that it is addressing serious human rights situations. A special working group of the council is dealing only with developing the modalities for the universal periodic review. It is still very much under discussion.

institutions nationales de défense des droits de l'homme y a elle aussi un intérêt crucial. En dépit de l'élection individuelle des membres, comme nous l'avons vu plus tôt, la politique des blocs reste tenace au Conseil.

Enfin, j'aimerais dire quelques mots au sujet des objectifs du Canada. Nous voulons un Conseil fort et crédible qui apporte des améliorations concrètes en matière de respect des droits de l'homme sur le terrain. L'examen international, les surveillants et les visites des rapporteurs spéciaux sont autant d'outils importants.

Le Conseil doit faire davantage preuve d'impartialité et de transparence dans son traitement des pays et son évaluation des violations. Il doit être en mesure de répondre aux menaces urgentes et chroniques aux droits de l'homme. Il se réunit désormais un minimum de dix semaines par an sur trois sessions — pratiquement à longueur d'année —, ce qui soulève des attentes légitimes que le Conseil examine les situations plus diligemment.

En plus d'être actif dans les discussions à Genève, le Canada prend part à des questions de l'heure du Conseil dans les capitales par l'intermédiaire de nos ambassades. Nous établissons des coalitions entre groupes régionaux. Nous appuyons les campagnes électorales de pays ayant un bon dossier en matière de respect des droits de l'homme. Il nous faut l'aide et l'appui de nos principaux partenaires en matière de droits de l'homme : ONG, parlementaires, experts universitaires et corps judiciaire.

L'établissement du nouveau Conseil et de ses institutions et pratiques est tout à fait un travail en cours. Nous, le Canada, sommes déterminés à faire de notre mieux pour que le Conseil des droits de l'homme soit digne de son nom.

Le sénateur Fraser : Merci pour cet exposé fort intéressant. Je vais cibler tout de suite l'examen périodique universel. Vous, et les témoins que nous avons entendus plus tôt aujourd'hui, semblez tous convenir qu'il s'agit là d'une innovation majeure, et en théorie, ce devrait être une merveilleuse innovation. L'idée que personne ne puisse échapper à un examen est grisante. Je me demande comment nous allons faire en sorte que cela fonctionne. Combien l'ONU compte-t-elle de membres à l'heure actuelle?

Robert Sinclair, directeur adjoint, Droits de la personne, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Ses membres sont au nombre de 192.

Le sénateur Fraser : Si le but est de faire faire un examen de chacun de ces pays tous les trois ans, j'entrevois de sérieux problèmes pratiques si l'on veut que ce travail soit fait de façon suffisamment approfondie pour être utile. Est-ce que je me trompe? Cela me plairait énormément d'avoir tort.

Mme Dion : Vous avez tout à fait raison d'être sceptique. J'ai mentionné tout à l'heure que le Conseil est occupé à bâtir ses institutions en même temps qu'il s'attaque aux problèmes sérieux de non-respect des droits de l'homme. Il y a un groupe de travail spécial du Conseil qui ne s'occupe que de l'élaboration des modalités en vue de l'examen périodique universel. Tout cela continue de faire l'objet de beaucoup de discussions.

You have put your finger on crucial elements of the discussions: whether the review period will be every three years, four years or five years; whether each country will receive the same kind of detailed in-depth review every time; what the process will be, whether it will be a casual one-hour discussion or whether it will be a serious look at their performance. All of these items are under discussion at the moment.

Our delegation in Geneva is attempting to strike an effective balance where perhaps we will not be able to review every three years. Perhaps ultimately the review period will be every four years or five years. The bottom line for us is to ensure that this new mechanism when established remains effective and credible, and that the review of the country when it happens is transparent and comprehensive.

Senator Fraser: Would it be indiscreet to ask you whether this comparatively rigorous approach is widely supported at this time?

Ms. Dion: I will ask my colleague to respond as well because he has actually been in Geneva for some of these discussions. I would say that, in general, the universal periodic review does enjoy quite broad support, perhaps not always for the right reasons. As of right now, it enjoys general support.

Mr. Sinclair: To echo Ms. Dion's comments, the universal periodic review does enjoy general support. There is a working group on the issue of UPR that meets inter-sessionally. There is a facilitator from Morocco. The ambassador from Morocco heads that group and has produced papers to develop consensus on the UPR. Those are available through the Human Rights Council Extranet, so people can check on them.

We are getting closer to agreement on the regularity of the review, and I think four or five years is a realistic choice. At the outer end of the spectrum, some countries have said that less developed countries should be reviewed less frequently. I think we are overcoming that obstacle, and we are heading toward four or five years.

Senator Fraser: It is interesting to hear that there is fairly widespread support, but I take it we are not yet at the point of determining how rigorous the reviews will be when they are done or how far they will go in assessing. Am I right about that? That will be the hard discussion, I assume.

Mr. Sinclair: Yes.

Senator Dallaire: Is the council's funding a deliberate, separate funding? The answer earlier was incomplete, I think. Is the funding under the same principle as the general commitments that we have, or is that a different exercise?

Vous avez mis le doigt sur des éléments critiques des discussions : l'examen devra-t-il se faire aux trois ans, aux quatre ans ou aux cinq ans? Est-ce que chaque pays fera chaque fois l'objet du même genre d'examen détaillé en profondeur? Quel sera le processus? S'agira-t-il d'une discussion informelle d'une heure ou d'un examen sérieux du rendement obtenu? Toutes ces questions sont présentement à l'étude.

Notre délégation à Genève tente d'en arriver à un équilibre efficace, car l'on ne pourra peut-être pas effectuer un examen tous les trois ans. Peut-être que l'intervalle entre examens finira par être de quatre ans ou de cinq ans. L'important pour nous est de veiller à ce que ce nouveau mécanisme, une fois établi, demeure efficace et crédible, et à ce que l'examen des pays, lorsqu'il se fera, soit transparent et exhaustif.

Le sénateur Fraser : Serait-il indiscret de vous demander si cette approche relativement rigoureuse jouit à l'heure actuelle d'un vaste appui?

Mme Dion : Je vais demander à mon collègue de répondre également, car il a en fait été à Genève pour certaines de ces discussions. Je dirais que, de façon générale, l'examen périodique universel jouit à l'heure actuelle d'un assez vaste appui, mais peut-être pas toujours pour les bonnes raisons. Pour l'instant, il bénéficie d'un appui général.

M. Sinclair : Pour me faire l'écho des commentaires de Mme Dion, l'examen périodique universel jouit bel et bien d'un appui général. Il y a un groupe de travail chargé d'examiner l'EPU qui se réunit entre les sessions. Il y a un facilitateur du Maroc. L'ambassadeur du Maroc est celui qui dirige ce groupe et il a produit des documents visant à amener un consensus à l'égard de l'EPU. Ces documents sont disponibles sur l'Extranet du Conseil des droits de l'homme, alors les gens peuvent les consulter.

Nous nous approchons d'une entente sur la régularité de l'examen, et je pense qu'un intervalle de quatre ou cinq ans serait un choix réaliste. À l'autre bout du spectre, certains pays ont dit que les pays moins développés devraient faire l'objet d'un examen moins fréquent. Je pense que nous sommes en train de surmonter cet obstacle et que nous nous dirigeons vers un examen à tous les quatre ou à tous les cinq ans.

Le sénateur Fraser : Il est intéressant d'entendre que cela jouit d'un appui plutôt généralisé, mais, si je comprends bien, nous n'en sommes pas encore au stade où nous pouvons déterminer dans quelle mesure les examens seront rigoureux lorsqu'ils seront entrepris, ni jusqu'où ils iront dans l'évaluation qui sera faite. Ai-je raison là-dessus? J'imagine que la partie difficile de la discussion portera justement là-dessus.

M. Sinclair : Oui.

Le sénateur Dallaire : Le financement du Conseil est-il un financement délibérément distinct? La réponse donnée tout à l'heure était, je pense, incomplète. Le financement relève-t-il du même principe que les engagements généraux que nous avons, ou bien s'agit-il d'un exercice différent?

Ms. Dion: The council is funded from the regular budget of the United Nations. It goes through the normal Fifth Committee process in New York. That regime essentially remains unchanged.

Senator Dallaire: Does that mean that any field work being done in a conflict zone is funded out of their budget, or do they get a special budget for that?

Mr. Sinclair: For one of the missions mandated by a special session, they did put out a request for voluntary contributions, but then they withdrew the request and found the funds elsewhere in the system.

Senator Dallaire: What is the link between the UN Security Council and the UN Human Rights Council? Ms. Arbour is part of the executive that works for the Secretary-General; she is also called forward to brief the Security Council. Is the link between the councils purely through the work of the UN Secretariat? Or is there another formal link?

Ms. Dion: No, there are no other formal links. They are both standing bodies of the United Nations system. They can refer reports to each other. It is formal in that sense.

Senator Dallaire: Is she still responsive to the Secretary-General, who ultimately reports to the Security Council?

Ms. Dion: Yes.

Senator Dallaire: She has as much power as the Security Council wants to squeeze onto the Human Rights Council; is that correct? Or is it that independent?

Ms. Dion: The Office of the High Commissioner for Human Rights and Ms. Arbour, as you rightly described, can appear before the Security Council to brief them and follow the direction of all the UN bodies. That in itself has actually been quite a progressive step that has only happened since Canada was on the Security Council in 2000. Before that time, the Security Council did not even call the High Commissioner for Human Rights or the High Commissioner for Refugees to brief the council. That is relatively new and it has done a great deal to create important linkages between the bodies.

Senator Dallaire: I was looking for the Security Council being a lobby body on the council.

Do you think the work you are doing internationally with Foreign Affairs and International Trade Canada is a bit undermined by how we are handling our internal human rights scenarios, like Aboriginal issues and so on? Do you not feel that your six o'clock is a little vulnerable by presenting this marvellous image, but someone could simply knock you out at the knees?

Mme Dion : Le Conseil est financé à même le budget régulier des Nations Unies. Il passe par le processus habituel de la Cinquième Commission à New York. Ce régime est essentiellement demeuré inchangé.

Le sénateur Dallaire : Cela signifie-t-il que tout travail entrepris sur le terrain dans une zone de conflit est financé à partir de son budget, ou bien dispose-t-il d'un budget spécial à cette fin?

M. Sinclair : Dans le cas de l'une des missions envoyées par suite d'une séance extraordinaire, il a été fait une demande de contribution volontaire, mais cette demande a par la suite été retirée et ils ont trouvé des fonds ailleurs dans le système.

Le sénateur Dallaire : Quel est le lien entre le Conseil de sécurité des Nations Unies et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies? Mme Arbour fait partie de l'exécutif qui travaille pour le secrétaire général; on fait également appel à elle pour faire des breffages au Conseil de sécurité. Le lien entre les conseils existe-t-il purement par le biais du travail du Secrétariat de l'ONU? Ou bien existe-t-il un autre lien formel?

Mme Dion : Non, il n'existe aucun autre lien formel. Les deux sont des organes permanents du système des Nations Unies. Ils peuvent se renvoyer l'un l'autre des rapports. La relation est formelle dans ce sens-là.

Le sénateur Dallaire : Mme Arbour doit-elle rendre compte au secrétaire général, qui, lui, rend compte ultimement au Conseil de sécurité?

Mme Dion : Oui.

Le sénateur Dallaire : Elle a autant de pouvoirs que le Conseil de sécurité veut déléguer au Conseil des droits de l'homme, n'est-ce pas? Ou bien les deux choses sont-elles indépendantes l'une de l'autre?

Mme Dion : Le Haut Commissariat aux droits de l'homme et Mme Arbour, comme vous l'avez très bien expliqué, peuvent comparaître devant le Conseil de sécurité pour lui faire des breffages et suivre les directives de tous les organes des Nations Unies. Cela est en fait en soi tout un progrès, qui n'est venu que depuis l'arrivée du Canada au Conseil de sécurité en 2000. Jusque-là, le Conseil de sécurité n'avait jamais même demandé au Haut Commissaire aux droits de l'homme ou au Haut Commissaire pour les réfugiés de donner des breffages au Conseil. Cela est relativement nouveau et a grandement contribué à la création de liens importants entre organes.

Le sénateur Dallaire : J'aurais pensé que le Conseil de sécurité aurait été un organe de lobbying auprès du Conseil.

Pensez-vous que le travail que vous faites à l'échelle internationale avec Affaires étrangères et Commerce international Canada soit quelque peu miné par la façon dont nous nous occupons de nos propres dossiers de droits de la personne, comme par exemple le dossier des Autochtones et ainsi de suite? Ne pensez-vous pas que votre « six heures » soit un petit peu vulnérable du fait de présenter cette merveilleuse image, alors que quelqu'un pourrait tout simplement vous faire tomber en vous donnant un coup dans les genoux?

Ms. Dion: Well, senator, as a public official I am really not in a very good position to answer that question. It has to be directed to my minister.

Senator Dallaire: You are doing your job properly by answering it that way.

It seems to me that, because you represent us in so many bodies, it is a question of credibility that is of great significance.

Will your title be changed from human security to something else soon?

Ms. Dion: Not that I am aware of. I am the Director General for the Human Security and Human Rights Bureau. The titles have changed as foreign policy evolves. I report to the Assistant Deputy Minister for Global Issues. As far as I know that is our current organization.

Senator Dallaire: Your ambassadorial background is skilful in these responses.

Senator Munson: Speaking of ambassadors, and I do not know if you can answer this question either, but either Professor Akhavan or former ambassador Paul Heinbecker said that having a full-time ambassador would be a good thing. Do you have any views or reflections on that?

Ms. Dion: This puts me in an interesting position; Mr. Heinbecker used to be my boss. I could say there has been no tradition at Foreign Affairs and International Trade Canada to have an ambassador designated especially for human rights. Of course there has frequently been a head of delegation at the ambassadorial or political level to the former human rights commission.

The model for having an ambassador on human rights varies from one country to the next and depends on the government, both the political and the bureaucratic structures. For example, our Norwegian colleagues, who tend to be like-minded with Canada, did have an ambassador for human rights at one point but abolished the position. The Dutch government currently has an ambassador for human rights but also has someone in their own foreign ministry who has my position. This is a decision to be made by the governments of the day, ministers in cabinet, but both models have their merits in my view.

Senator Munson: When the UN Human Rights Council met, we talked about the four special sessions. I would like to know how that works. How do you get your issues on the table? How do you push yourself to the front of the line to have issues dealt with? I am sure there are other countries that have important issues like Israel and Darfur.

Mme Dion: Eh bien, sénateur, en ma qualité de fonctionnaire, je ne suis réellement pas très bien placée pour répondre à cette question. Il faudrait la poser au ministre.

Le sénateur Dallaire : Vous faites bien votre travail en répondant ainsi.

Il me semble que, du fait que vous nous représentiez au sein d'un si grand nombre d'organes, ce soit une question de crédibilité d'une très grande importance.

Votre titre qui fait mention de la sécurité humaine va-t-il bientôt être changé?

Mme Dion : Pas que je sache. Je suis directrice générale de la Direction générale de la sécurité humaine et des droits de l'homme. Les titres ont changé au fur et à mesure de l'évolution de la politique étrangère. Je relève du sous-ministre adjoint responsable des Enjeux mondiaux. Voilà quelle est notre organisation actuelle, d'après ce que j'en sais.

Le sénateur Dallaire : Vos antécédents en tant qu'ambassadeur vous aident à répondre adroitement.

Le sénateur Munson : Parlant d'ambassadeurs, et je ne sais pas si vous pourrez répondre à cette question-ci, mais ou le professeur Akhavan ou l'ancien ambassadeur Paul Heinbecker a dit que ce serait une bonne chose de nommer un ambassadeur à temps plein. Avez-vous des idées ou des opinions là-dessus?

Mme Dion : Cette question me place dans une position intéressante; M. Heinbecker était autrefois mon patron. Je pourrais dire qu'il n'y a eu aucune tradition à Affaires étrangères et Commerce international Canada d'avoir un ambassadeur qui se consacre exclusivement aux droits de la personne. Bien sûr, il y a souvent eu un chef de délégation de niveau ambassadeur ou politique auprès de l'ancienne Commission des droits de l'homme.

Le modèle en matière d'ambassadeur aux droits de la personne varie d'un pays à l'autre, et dépend du gouvernement et des structures tant politiques que bureaucratiques. Par exemple, nos collègues norvégiens, qui ont tendance à être animés par les mêmes idées que nous autres Canadiens, ont, à un moment donné, eu un ambassadeur aux droits de l'homme, mais ils ont par la suite aboli le poste. Le gouvernement hollandais a présentement un ambassadeur aux droits de l'homme, mais il a également quelqu'un au sein de son ministère des Affaires étrangères qui occupe un poste équivalent au mien. C'est une décision qui doit être prise par le gouvernement du jour, par les ministres du Cabinet, mais les deux modèles ont à mon sens chacun leur mérite.

Le sénateur Munson : Pour ce qui est de la fréquence des rencontres du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, vous avez parlé des quatre sessions extraordinaires. J'aimerais savoir comment cela fonctionne. Comment mettez-vous vos questions sur la table? Comment vous débrouillez-vous pour vous frayer un chemin jusqu'à la ligne de front pour obtenir qu'on s'occupe des dossiers qui vous intéressent? Je suis convaincu qu'il y a d'autres pays qui ont des dossiers importants comme Israël et le Darfour.

Ms. Dion: Under the current rules of the council, a third of its membership has to request that a special session be held. The current configuration has 16 members. I mentioned earlier and I think previous speakers did as well that the Western European and others group lost our ability to push through votes of this kind when we were reduced from 10 seats to seven on the council and the Asian and African groups seat numbers were increased.

For example, when we called for the special session on Darfur in December, we had not only to garner the support of the remainder of the Western European and others group, essentially the European Union, but we also had to have significant support from the African and Asian groups. The African and Asian groups are two separate entities in their own right, but they are also members of the G77, or the non-aligned movement, which comprises all of the developing countries including African, Asian and Middle Eastern countries.

It is important at this point, particularly for Canada, to reach out to form cross-regional alliances. Unless we do that with moderate Asians, moderate Africans, moderate Middle Easterners and moderate Latin Americans, we will never be able to get council approval, either by vote or by consensus, for any of our initiatives, including a calling of special sessions.

My colleague might want to comment briefly. The whole mechanism of special sessions is also under review and under development, and it may well be that in the building of the Human Rights Council as an institution we might be able to introduce some modifications into the way the special sessions are called, perhaps the criteria for calling them, that might make the special sessions a more flexible tool.

Mr. Sinclair: As Ms. Dion mentioned, we have done some work on best practices for calling and running special sessions. Our "non-paper" on that focuses on transparency and advance notice, so that the special sessions are not called at the drop of a hat without any advance notice or preparatory work and they can have productive outcomes.

The Chairman: Following up on the point Senator Munson brought up, my recollection is that the former human rights commission took a long time finding its way; basically, human rights was not on the agenda of the United Nations as we now know it. Certainly the Security Council or other organs were not going to deal with it. The commission was almost the escape valve where you could openly discuss and confront each other about human rights records. It then became more politicized when the other actors found out how to use the commission to exempt themselves. At my time as the permanent representative, some countries did not care what we said, but there was a growing

Mme Dion : En vertu des règles actuelles du Conseil, le tiers des ses membres doit demander la tenue d'une session extraordinaire. L'actuelle configuration est de 16 membres. J'ai mentionné plus tôt, et je pense que d'autres intervenants l'ont fait aussi, que le Groupe des pays d'Europe occidentale et autres États a perdu cette capacité de faire passer des votes du genre lorsqu'on nous a ramenés de dix à sept sièges au Conseil et que le nombre des sièges pour les groupes d'Asie et d'Afrique a été augmenté.

Par exemple, lorsque nous avons réclamé la session extraordinaire sur le Darfour en décembre, il nous a fallu obtenir non seulement l'appui du restant du Groupe des pays d'Europe occidentale et autres États, principalement les pays membres de l'Union européenne, mais également un soutien important de la part des groupes d'Afrique et d'Asie. Les groupes d'Afrique et d'Asie sont deux entités distinctes de plein droit, mais ils sont également membres du G77, ou mouvement non aligné, qui regroupe tous les pays en développement, y compris les pays d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient.

Il est important à ce stade, surtout pour le Canada, de tendre la main pour former des alliances transrégionales. À moins de faire cela avec les Asiatiques modérés, les Africains modérés, les modérés du Moyen-Orient et les modérés d'Amérique latine, nous ne pourrions jamais obtenir l'approbation du Conseil, que ce soit par voie de vote ou de consensus, pour l'une quelconque de nos initiatives, y compris la tenue de sessions extraordinaires.

Mon collègue voudra peut-être faire quelques brefs commentaires. Tout le mécanisme des sessions extraordinaires est lui aussi en train d'être examiné et élaboré, et il se pourrait fort bien qu'au fur et à mesure de l'édification du Conseil des droits de l'homme en tant qu'institution nous puissions introduire certaines modifications dans la façon dont sont convoquées les sessions extraordinaires, peut-être les critères justifiant leur convocation, de façon à ce que ces sessions extraordinaires soient un outil plus souple.

M. Sinclair : Comme l'a mentionné Mme Dion, nous avons fait du travail sur les meilleures pratiques en matière de convocation et de déroulement de sessions extraordinaires. Notre « non-rapport » là-dessus met l'accent sur la transparence et le préavis, pour éviter que ces sessions extraordinaires ne soient convoquées à tout bout de champ, sans préavis ni travail préparatoire, et pour qu'elles puissent avoir des résultats productifs.

La présidente : Pour reprendre le point soulevé par le sénateur Munson, d'après mon souvenir, l'ancienne Commission des droits de l'homme avait pris longtemps pour trouver sa voie; au fond, les droits de l'homme ne figuraient pas au programme des Nations Unies tel que nous le connaissons aujourd'hui. En tout cas, le Conseil de sécurité et les autres organes n'allaient pas s'en occuper. La Commission était presque la soupape de sécurité qui permettait de discuter ouvertement de la question et de confronter les autres au sujet de leur dossier en matière de respect des droits de la personne. Puis cela est devenu plus politisé lorsque les autres acteurs ont découvert le moyen d'utiliser la Commission pour

awareness that it meant something. They started to caucus and find other like-minded countries, which were not of like mind with us because they did not want to address human rights issues.

Is the new council at the point where everyone is trying to figure out how to deal with this new mechanism? We want to be sure that we are actually dealing with human rights, not human rights avoidance. Has Canada been vocal about that?

Ms. Dion: That actually is a very good summation of where we were and where we are. Yes, we have been very vocal, not only in the sessions dealing with the organization and institutional arrangements of the council, but in the high-level segments and in the corridor discussions. Again, several comments have been made about the tendency to try to work as blocks even though the individual council members are elected. We are working very hard to break that down, because until collectively we at the council break out of that mentality, there will continue to be an effort on the part of the less-than-stellar performers to try to practice human rights avoidance as opposed to addressing human rights issues.

The Chairman: Without going into it, there was always an East-West battle — individual, political and civil rights versus a communist block. We are now seeing different blocks emerging.

Ms. Dion: Yes, very much so. I hesitate to say it is a North-South dynamic because it is not always that, but as we move from standard setting and norm setting towards interpretation, which is where Canada wants to go, as Professor Riddell-Dixon and others have said, we have done a credible job in terms of norms or standard setting, but more can be done. We have this great body of international human rights law, but we are not doing so well at actually implementing it so that it makes a difference to people on the ground. Through the creation of this new council, we are trying to ensure that there is a stronger, sharper focus on implementation. In that process, we are getting a lot of push — not push back, but response — particularly from developing countries who are insisting that equal time and attention be given to implementation of economic, social and cultural rights as well as civil and political rights. We are seeing that dynamic a lot as well. It is perhaps more issues-oriented as opposed to the old cold war dynamic.

The Chairman: A dilemma within the commission in the past was the NGOs, of which there were more and more. They gained the right to address the commission, and that is being extended into the council. It was interesting to see the country dialogues, and then the NGOs and observers would speak last. The room

s'exempter eux-mêmes. À l'époque où j'étais représentante permanente, certains pays se désintéressaient totalement de ce que nous avions à dire, mais il y avait une sensibilité croissante au fait que cela comptait. Ils ont commencé à se réunir en caucus et à chercher d'autres pays aux vues similaires, qui n'étaient pas similaires aux nôtres, car ils ne voulaient pas s'occuper de droits de l'homme.

Le nouveau Conseil en est-il arrivé à un stade où chacun est en train d'essayer de comprendre quoi faire avec ce nouveau mécanisme? Il nous faut être bien certains que nous allons véritablement nous occuper de droits de la personne, et non pas d'évitement de droits de la personne. Le Canada a-t-il été loquace là-dessus?

Mme Dion : C'est en fait là un très bon résumé de là où nous en étions et de là où nous en sommes. Oui, nous avons été très loquaces, non seulement lors des sessions où l'on a traité de l'organisation et des arrangements institutionnels du Conseil, mais également lors des rencontres de niveau élevé et dans les discussions de couloir. Encore une fois, plusieurs commentaires ont été faits au sujet de la tendance d'essayer de travailler en bloc, en dépit du fait que les membres individuels du Conseil soient élus. Nous travaillons très fort pour démanteler cela, car tant que nous n'aurons pas collectivement rompu avec cette mentalité au Conseil, les joueurs au dossier moins que mirobolant tenteront de pratiquer l'évitement des droits de la personne au lieu de s'attaquer aux problèmes des droits de l'homme.

La présidente : Sans aller dans le détail, il y avait toujours un conflit Est-Ouest — droits individuels, politiques et civils versus un bloc communiste. Nous voyons maintenant émerger différents blocs.

Mme Dion : Oui, tout à fait. J'hésite à dire que c'est une dynamique Nord-Sud, car ce n'est pas toujours le cas, mais dans cette transition de l'établissement de normes vers l'interprétation, ce que vise le Canada, comme le professeur Riddell-Dixon et d'autres l'ont dit, nous avons fait un travail crédible en matière de normes et d'établissement de normes, mais plus encore peut être fait. Nous avons cette masse de droit international en matière de droits de la personne, mais nous ne faisons pas un assez bon travail de mise en œuvre, de façon à changer les choses pour les gens sur le terrain. Grâce à la création de ce nouveau Conseil, nous essayons de veiller à ce qu'il y ait une attention plus concentrée et plus aiguisée côté mise en œuvre. Dans le cadre de ce processus, il y a beaucoup de gens qui poussent — pas contre nous, mais avec nous —, et c'est surtout le cas de pays en développement qui insistent pour qu'on accorde autant de temps et d'attention aux droits économiques, sociaux et culturels qu'aux droits civils et politiques. Nous commençons à beaucoup voir cette dynamique à l'œuvre également. Elle est peut-être davantage axée sur les dossiers, par opposition à l'ancienne dynamique de la guerre froide.

La présidente : Un dilemme que vivait la Commission autrefois était le fait des ONG, qui ne cessaient de se multiplier. Elles ont obtenu le droit d'intervenir auprès de la Commission, et ce même droit sera reconnu au Conseil. Il était intéressant de suivre les dialogues entre les pays, après quoi intervenaient les ONG et les

emptied, to be quite honest. How is that being addressed now? Are the NGOs being taken more seriously? Have we put in any processes to give them more strength and voice?

Ms. Dion: I would echo Ms. Riddell-Dixon's comments about how much more organized and sophisticated NGOs have become. One important advance that the council has made is to integrate in a much better way the participation of NGOs. For example, they speak during every session. When the special rapporteurs are presenting their reports, there is a provision made for the NGOs to speak. There is not anymore the situation where all the NGO speakers are crowded to the least desirable speaking slot at the end of the agenda between 6 p.m. and midnight when the room is empty. They now have the ability to be much more credible and timely participants in the discussions.

Senator Nancy Ruth: Who is paying for the NGOs to get there, and how are they selected for the speaking time?

The Chairman: The process of accreditation is a UN process, and that has not changed for the council.

Ms. Dion: It has not changed. It is the same.

The Chairman: How are they selected for the speaking spots?

Mr. Sinclair: My understanding is that they put themselves on a list. They sign up, essentially.

Senator Dallaire: Canada took a dynamic, leading role with the International Criminal Court and really pushed the envelope. You saw a seemingly deliberate policy position by Foreign Affairs and International Trade Canada to go in and beat up on people and bring them along and nurture that.

My lexicon is not particularly parliamentary yet, but I am working on it. I like action verbs, I am afraid.

With this new council, knowing the threats to advancing human rights and the blocks and so on, has Canada taken a similar dynamic, strong position in moving the yardsticks within that? I will be candid, if I may. In support of a Canadian trying to run the thing who is screaming for support, have we actually as a government said that we will help the system and pour in a lot of assets? Are we doing that for the effort?

Ms. Dion: I would say yes. As soon as the council was created, we ran for membership on the council. It is a smaller body. For example, the council members do not include the U.S., Australia or New Zealand, which are really our constituents, so to speak. We have to be outspoken and dynamic, and we are. We are pushing hard in Geneva and in capitals. We have doubled our

observateurs, qui parlaient en dernier. La salle se vidait, pour parler franchement. Comment cela se passe-t-il à l'heure actuelle? Prend-on plus au sérieux les ONG? A-t-on mis en place des processus qui leur accordent davantage de poids et davantage voix au chapitre?

Mme Dion : Je me ferais l'écho des commentaires de Mme Riddell-Dixon au sujet de la mesure dans laquelle les ONG sont devenues beaucoup plus organisées et sophistiquées. Un progrès important qu'a marqué le Conseil a été de bien mieux intégrer la participation des ONG. Par exemple, elles prennent la parole au cours de chaque session. Lorsque les rapporteurs spéciaux présentent leurs rapports, il est prévu que les ONG puissent intervenir. Cela ne se voit plus que tous les porte-parole d'ONG soient relégués à la case horaire la moins désirable, en fin de programme, entre 18 heures et minuit, lorsque la salle est vide. Ils ont maintenant la possibilité d'être des participants beaucoup plus crédibles et réguliers dans les discussions.

Le sénateur Nancy Ruth : Qui paie pour que les ONG se rendent là-bas, et comment choisit-on ceux qui auront un temps de parole?

La présidente : Le processus d'accréditation est un processus onusien, et cela n'a pas changé en ce qui concerne le Conseil.

Mme Dion : Il n'a pas changé. Le processus est le même.

La présidente : Comment choisit-on les personnes qui se verront accorder un temps de parole?

M. Sinclair : D'après ce que je comprends, les gens s'inscrivent eux-mêmes sur une liste. En gros, ils s'inscrivent.

Le sénateur Dallaire : Le Canada a assumé un rôle dynamique de leader avec la Cour pénale internationale et a vraiment poussé fort. On a constaté ce qui semblait être une prise de position politique délibérée d'Affaires étrangères et Commerce international Canada d'aller là-bas, de taper sur les gens, de les rallier à la cause et de foncer.

Mon lexique n'est pas encore particulièrement parlementaire, mais j'y travaille. Je regrette, mais j'aime les verbes d'action.

Avec ce nouveau Conseil, connaissant les menaces à l'avancement des droits de l'homme, l'existence des blocs et ainsi de suite, le Canada a-t-il assumé une position solide et dynamique du même genre pour faire bouger les choses sur ce plan-là? Je vais parler très franchement, si vous permettez. Le gouvernement a-t-il en vérité dit, pour venir en aide à une Canadienne qui essaie de faire tourner l'affaire et qui crie au secours, que nous allons appuyer le système et y investir beaucoup de ressources? Sommes-nous en train de faire cela pour appuyer cet effort?

Mme Dion : Je dirais que oui. Dès que le Conseil a été créé, nous nous sommes portés candidats pour y siéger. C'est un plus petit groupe. Par exemple, ne siègent pas au Conseil les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui sont en vérité nos électeurs, en quelque sorte. Il nous faut parler franchement et être dynamiques, et je pense que c'est le cas. Nous poussons fort à

funding to the Office of the High Commissioner for Human Rights in the last three years.

Mr. Sinclair: Since 2005, we are the first to double our funding.

Ms. Dion: We are the first to double our funding. We have gone from being the twelfth highest contributor to being fifth, and we have made a long-term commitment to continue that. I would say that we certainly are playing a major role.

Mr. Sinclair: We have also instituted bilateral discussions with the Office of the High Commissioner for Human Rights, which are very useful, and I would say that our upping of resources gets us more credibility within the system.

Senator Fraser: In your presentation, Ms. Dion, when you talked about the special sessions, you said that the proceedings were characterized by a lack of transparency, a return to block positions and a failure to respect even the minimum provision for consultation on the text of the resolutions. Are there, in fact, established provisions for consultation? In other words, did those who failed to consult break a rule or were they just discourteous and manipulative? You can find a diplomatic way to answer that, but did they actually break a rule?

Ms. Dion: I will turn to my colleague for help, but before I punt it to him I will say that part of the issue here is that because the council is in the early stages of institution building, while it is supposed to play within the standard UN General Assembly rules, it truly is not always clear what the rules are. When we referred to minimum provisions, we felt that it was quite an egregious lack of respect for transparency and the rules, because they dropped the text on us and immediately called for a vote.

In fairness to all concerned, there is considerable debate as to what the rules should be.

Mr. Sinclair: The one core rule that everyone latches on to is the 24-hour rule; that is, you should give at least 24 hours' notice. Beyond that, there are certain expectations or conventions of decorum in terms of providing people or delegations with a chance to feed into the process. Certainly, for Canada, that is part of our approach to the council and to special sessions, namely, that you must build in time to build the consensus that will get you to an effective, balanced outcome. Clearly that was not the case in this instance.

Senator Fraser: Did they give 24 hours, or was it literally, "Here is a document and all in favour say yes"?

Mr. Sinclair: I am not sure whether or not it was within 24 hours.

Genève et dans les capitales. Nous avons doublé notre financement du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme au cours des trois dernières années.

M. Sinclair : Depuis 2005, nous sommes les premiers à avoir doublé notre financement

Mme Dion : Nous sommes les premiers à doubler notre financement. Nous sommes passés du deuxième au cinquième rang pour ce qui est de notre contribution financière, et nous avons pris un engagement à long terme en vue de maintenir cela. Je dirais que nous jouons certainement un rôle de premier plan.

M. Sinclair : Nous avons également établi des discussions bilatérales avec le Haut Commissariat aux droits de l'homme, discussions qui sont très utiles, et je dirais que le fait que nous ayons augmenté les ressources que nous contribuons nous confère davantage de crédibilité à l'intérieur du système.

Le sénateur Fraser : Dans votre déclaration, madame Dion, lorsque vous avez parlé des sessions extraordinaires, vous avez dit que les discussions étaient caractérisées par un manque de transparence, un retour à une dynamique de blocs et au refus de respecter ne serait-ce que l'exigence de consultation minimale relativement au texte des résolutions. Existe-t-il en fait des dispositions relatives à la consultation? En d'autres termes, ceux qui ont refusé de consulter ont-ils enfreint une règle ou bien était-ce tout simplement une question de manque de courtoisie et de manipulation? Vous pouvez répondre de façon diplomatique, mais ont-ils vraiment enfreint une règle?

Mme Dion : Je vais demander à mon collègue de m'aider, mais avant de lui renvoyer la balle je dirais qu'une partie du problème ici est que, du fait que le Conseil en soit encore aux premiers stades de son édification, bien qu'il soit censé jouer en respectant les règles standard de l'Assemblée générale des Nations Unies, les règles ne ressortent pas toujours très clairement en vérité. Lorsque nous avons parlé de dispositions minimales, nous estimions que c'était un manque flagrant de respect de la transparence et des règles, car ils nous ont tout simplement balancé le texte et ont tout de suite demandé le vote.

Pour être juste envers tous les intéressés, il y a un débat considérable sur ce que devraient être les règles.

M. Sinclair : La règle de base à laquelle tout le monde se raccroche est la règle des 24 heures, qui veut que vous donniez un préavis d'au moins 24 heures. En dehors de cela, il y a certaines attentes ou conventions en matière de décorum, en vue d'offrir aux gens ou aux délégations la possibilité d'intervenir dans le processus. En ce qui concerne, certainement, le Canada, cela fait partie de notre approche pour ce qui est du Conseil et des sessions extraordinaires; en d'autres termes, il faut prévoir du temps pour bâtir le consensus qui débouchera sur un résultat efficace et équilibré. Cela n'a clairement pas été fait dans le cas qui nous occupe.

Le sénateur Fraser : Ont-ils donné un préavis de 24 heures ou bien ont-ils plutôt dit : « Voici un document et que tous ceux qui sont en faveur disent oui »?

M. Sinclair : Je ne sais plus si cela a été fait dans les 24 heures.

The Chairman: Ms. Dion and Mr. Sinclair, thank you both for starting a debate as to where our foreign policy on the council should go. We appreciate your professionalism and we will continue to debate and perhaps debate it with the minister at a later time. Thank you for coming this evening.

I will close this portion of the committee and turn to an administrative matter. The committee is going to Geneva and we had put in a budget, which had been approved by the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. It appears that the costs will be a bit higher from the commission for the usual incidentals. We also have a full complement of senators going. It may necessitate a supplemental budget, which the steering committee does not anticipate will be a significant increase, but it will be over the budget line. I am asking committee members if someone is willing to give the power to this steering committee to adopt, if necessary, a supplementary budget for the trip to Geneva. The amount will then be printed in the minutes of this meeting once we get the actual figure.

Senator Nancy Ruth: Was it \$5,000? Take a guess.

The Chairman: Between \$5,000 and \$10,000. It is an expensive city and we have more senators subscribing. Is there any consensus to pass that motion?

Senator Fraser: Agreed.

Senator Munson: I so move. I am on the steering committee, though.

Senator Nancy Ruth: I will move it.

The Chairman: Senator Nancy Ruth moved it. We will get back to you on that.

I would remind all senators to contact the clerk for the finalization of your involvement in the travel.

The committee is adjourned.

OTTAWA, Monday, March 19, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:10 p.m. to consider draft budgets.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the chair.

The Chairman: The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has asked for all the budgets by March 23. It is a target, as I doubt the committee expects us to get our budget to them in that time, although we should try to give it to them as close to the date as possible. I think most committees will not be in a position to file by March 23 but somewhere shortly thereafter, and we will be in the same boat.

La présidente : Madame Dion, monsieur Sinclair, merci à tous les deux d'avoir participé à ce débat sur ce vers quoi devrait tendre notre politique étrangère. Nous apprécions votre professionnalisme et nous continuerons de discuter, et peut-être que nous en discuterons plus tard avec le ministre. Merci d'être venus ce soir.

Je vais clore cette partie de la réunion du comité pour que nous traitions maintenant d'une question administrative. Le comité va se rendre à Genève et nous avons proposé un budget, qui a été approuvé par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Il appert que les coûts seront légèrement supérieurs, en ce qui concerne la Commission, pour ce qui est des frais divers habituels. D'autre part, tous les sénateurs vont être du voyage. Cela nécessitera peut-être un budget supplémentaire, dont le comité directeur ne pense pas qu'il sera très important, mais le budget initial sera dépassé. Je demande donc aux membres du comité si vous êtes prêts à habilitier le comité directeur à adopter, au besoin, un budget supplémentaire pour le voyage à Genève. Ce montant sera alors publié dans le procès-verbal de cette réunion une fois que nous aurons le chiffre exact.

Le sénateur Nancy Ruth : Était-ce 5 000 \$? Donnez-nous une approximation.

La présidente : Entre 5 000 \$ et 10 000 \$. C'est une ville où tout coûte cher et davantage de sénateurs seront de la partie. Y a-t-il un consensus en faveur de cette motion?

Le sénateur Fraser : D'accord.

Le sénateur Munson : J'en fais la proposition. Je siège cependant au comité directeur.

Le sénateur Nancy Ruth : J'en fais la proposition.

La présidente : Le sénateur Nancy Ruth a proposé l'adoption de la motion. Nous vous reviendrons là-dessus.

Je rappelle aux sénateurs qu'il leur faut communiquer avec la greffière pour finaliser leurs arrangements de voyage.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 19 mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit à 16 h 10 aujourd'hui pour examiner l'ébauche des budgets.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente : À la demande du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, tous les budgets doivent être soumis au plus tard le 23 mars. Il s'agit d'un simple objectif, car je doute que le comité s'attende au dépôt de notre budget dans les délais. Cela dit, nous devrions essayer de le lui soumettre à la date la plus proche possible de cette échéance. Il me semble que la plupart des comités ne seront pas en mesure de déposer leur budget d'ici le 23 mars, mais ils le feront peu de temps après. Nous serons donc tous dans le même bateau.

We have ongoing studies and commitments that we want to continue. The steering committee met and we thought we could pass what we call the quicker budgets, with the concurrence of the committee, and leave our more fundamental studies for discussion next week. We will give you a heads up as to what has come in. In the meantime, perhaps we can go through these budgets.

The first is a draft budget and we need to do two things. The first is to extend our legislative mandate to March 31, 2008; do we not have to have a mandate?

Vanessa Moss-Norbury, Clerk of the Committee: We already have the mandate for the legislation.

The Chairman: In contemplation of having legislation, all committees get a small budget. We have put in \$7,000 for legislation. We have one piece of legislation that is coming here, which has already been referred — Bill S-207.

There is also some discussion as to whether another government bill would come here. The leadership has it; it is the human rights legislation that we studied. It is still in the House, as I understand it. However, we will have some legislation in this committee, unlike other years, so the budget is for \$7,000. It is a routine budget on the legislation.

Is there a mover?

Senator Jaffer: Is that Senator Phalen's bill?

The Chairman: Senator Phalen suggested that he wanted the trafficking bill to come here to our committee. I said that I had no objections in principle but the leadership has the final say on all bills, and I do not think they have discussed it yet. Logically, it could come here or it could go to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, but they have many bills before them so it might come here instead. We will have bills for consideration this time. The amount in the budget is to cover the usual meals, purchase of books or periodicals and miscellaneous items. Is there a mover? Is there discussion?

Senator Dallaire: Is this based on historic data?

The Chairman: Yes.

Senator Dallaire: We begin committee hearings at four o'clock and I notice that sometimes we adjourn at six o'clock.

The Chairman: We have something to eat at six o'clock.

Senator Dallaire: We might want to adjourn at seven o'clock because other committees start earlier and meet for three hours.

The Chairman: Our time slot is from four o'clock to seven o'clock. Sometimes it depends on the senators who have indicated that they will not stay until seven o'clock, and sometimes

Nous souhaitons poursuivre nos travaux et études en cours. Le comité directeur s'est réuni. Nous avons pensé que nous pourrions adopter les petits budgets aujourd'hui et aborder nos travaux plus exhaustifs la semaine prochaine. Nous vous tiendrons au courant de ce qui se passe. D'ici là, nous pourrions peut-être passer en revue ces budgets.

Le premier d'entre eux est une ébauche. Tout d'abord, nous devons prolonger notre mandat législatif jusqu'au 31 mars 2008. Ne nous faut-il pas un mandat?

Vanessa Moss-Norbury, greffière du comité : Nous avons déjà le mandat législatif.

La présidente : Tous les comités reçoivent un petit budget pour examiner les mesures législatives. En ce qui nous concerne, nous avons proposé 7 000 \$. On nous a déjà renvoyé un projet de loi — le projet de loi S-207.

Certaines discussions sont également en cours sur l'opportunité de nous soumettre un autre projet de loi. Les leaders se penchent sur cette question. Il s'agit de la Loi sur les droits de la personne, que nous avons étudiée. À ma connaissance, elle est toujours à la Chambre. Toutefois, contrairement aux autres années, notre comité aura à examiner quelques lois. Notre budget est donc de 7 000 \$. Il s'agit du budget habituel.

Y a-t-il un motionnaire?

Le sénateur Jaffer : S'agit-il du projet de loi du sénateur Phalen?

La présidente : Le sénateur Phalen a indiqué qu'il souhaitait que le projet de loi sur le trafic des personnes soit examiné par notre comité. J'ai affirmé ne pas avoir d'objections en principe, mais ce sont les leaders qui tranchent pour tous les projets de loi. Je ne pense pas qu'ils ont déjà abordé la question. Logiquement, ce projet de loi pourrait nous être soumis ou à être renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, mais ce dernier a de nombreux projets de loi à examiner. Nous devrions donc en être saisis. Cette fois-ci, nous examinerons des projets de loi. Le montant figurant dans le budget vise les repas courants ainsi que l'achat de livres, de périodiques et d'articles divers. Y a-t-il un motionnaire? Y a-t-il des commentaires?

Le sénateur Dallaire : Cela s'est-il déjà fait?

La présidente : Oui.

Le sénateur Dallaire : Nous commençons les audiences du comité à 16 heures et je remarque que, parfois, nous levons la séance à 18 heures.

La présidente : Le repas est à 18 heures.

Le sénateur Dallaire : Nous devrions peut-être lever la séance à 19 heures, car d'autres comités commencent plus tôt et les réunions durent trois heures.

La présidente : Notre créneau est de 16 heures à 19 heures. Il varie parfois lorsque certains sénateurs ont indiqué ne pas pouvoir rester jusqu'à 19 heures. D'autres fois, les témoins

witnesses cancel. We tried to have meals all the time and found that hot meals were left sitting. The length of the meeting is hit and miss.

Senator Nancy Ruth: It is easy to push something through and just get it done like tonight. I do not want to come earlier than four o'clock but I could make that attempt, food or no food.

Senator Dallaire: We are limiting ourselves with five meals. It does not give us much flexibility.

The Chairman: We have 10 meals for \$500. If we need more, it could be done. We will not have difficulty with the budget where legislation is concerned. We will begin with this amount and if we need more, we will do it. It depends on how many bills are referred to a committee, and this will be our first one.

Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Next, we have the Public Service Commission. The committee agreed to retain its ongoing capacity to study the Public Service Commission. We will need an extension of this mandate to 2008 and a small budget to cover the usual meals, et cetera, of \$3,300.

Senator Jaffer moves. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Next, we have continued monitoring the Human Rights Act. The report of the committee was entitled, *A Hard Bed to Lie In: Matrimonial Real Property On Reserve*. We have had a few updates and we would ask to have the mandate extended to March 31, 2007, with a small budget attached to it.

Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We can pass those three now.

We have two budgets to consider. One is for the ongoing mandate on the international human rights machinery. It was under that mandate that we began the council study. The steering committee has met and it proposes that the committee continue the study for one more year. That will necessitate a budget. If we are to do our work properly, we will likely need to return to Geneva to understand the practices and procedures and to monitor how the council actually works. It might necessitate travelling to New York for the UN reform, which would be in the fall, ideally, or perhaps in the spring. We will cost out that budget and meet next week for approval of the extension and a budget; that is the ongoing mandate and work for consideration.

annulent leur comparution. Nous avons toujours des repas, mais nous avons constaté qu'il en restait toujours. Il n'est pas possible de prévoir la durée de la réunion.

Le sénateur Nancy Ruth : Il est facile d'adopter quelque chose et de régler rapidement la question, comme ce soir. Je ne veux pas commencer avant 16 heures, mais je pourrais essayer, qu'il y ait ou non quelque chose à manger.

Le sénateur Dallaire : À cinq repas, nous n'avons pas beaucoup de marge de manœuvre.

La présidente : Nous avons dix repas pour un total de 500 \$. En cas de besoin, nous pourrions obtenir davantage. Lorsqu'il s'agira d'examiner des mesures législatives, le budget ne posera aucun problème. Nous commencerons avec ce montant et s'il faut davantage, nous l'obtiendrons. Ce sera fonction du nombre de projets de loi soumis au comité. Celui-ci sera notre tout premier.

D'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Passons maintenant à la Commission de la fonction publique. Le comité a convenu de poursuivre ses études sur la Commission de la fonction publique. Il nous faudra une prolongation de ce mandat jusqu'en 2008 et un petit budget de 3 300 \$ pour couvrir les dépenses liées notamment aux repas courants.

Le sénateur Jaffer en propose l'adoption. D'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Nous avons continué l'examen de la Loi sur les droits de la personne. Le rapport du comité s'intitule *Un toit précaire : Les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*. Il y a eu quelques mises à jour, et nous demanderions la prolongation du mandat jusqu'au 31 mars 2007, avec un petit budget correspondant.

D'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Ces trois budgets sont adoptés.

Nous devons examiner deux autres budgets. L'un concerne le mandat actuel sur les mécanismes permettant de respecter nos obligations internationales en matière de droits de la personne. C'est dans le cadre de ce mandat que nous avons commencé l'étude sur le Conseil des droits de l'homme. Le comité directeur s'est réuni et propose que le comité poursuive l'étude pendant encore un an. Il faudra un budget pour cela. Si nous voulons bien faire notre travail, nous aurons sans doute besoin de retourner à Genève pour comprendre les pratiques et procédures en cours, et pour observer comment le conseil fonctionne réellement. Cela pourrait nécessiter un voyage à New York pour la réforme de l'ONU, à l'automne, idéalement, ou au printemps. Nous évaluerons le coût du projet et nous nous réunirons la semaine prochaine pour approuver la prolongation du mandat et le budget établi. Voilà où nous en sommes à l'heure actuelle, pour le mandat et les travaux.

That brings us to the coming year and our special study. The UN Commission on the Rights of the Child should be completed soon, and we will then be in a position to embark on another mandate.

Senator Jaffer: May we talk about the ongoing OAS study?

The Chairman: That falls under the international machinery and will come up next week. The study is more on the Public Service Commission and we will have witnesses. For the OAS, we can have witnesses when appropriate.

The committee continued in camera.

Passons maintenant à l'année prochaine et à notre étude spéciale. L'étude sur le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies devrait s'achever sous peu. Nous serons donc en mesure de passer à un autre mandat.

Le sénateur Jaffer : Pourrions-nous parler de l'examen actuel de l'OEA?

La présidente : Cela relève du mandat sur les mécanismes permettant de respecter nos obligations internationales. Nous en parlerons la semaine prochaine. L'étude porte davantage sur la Commission de la fonction publique, et nous convoquerons des témoins. En ce qui concerne l'OEA, nous pouvons en convoquer, si nécessaire.

Le comité poursuit sa réunion à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Amnesty International Canada:

Alex Neve, Secretary General.

Action Canada for Population and Development (ACPD):

Sandeep Prasad, Human Rights Advisor.

University of Western Ontario:

Elizabeth Riddell-Dixon, Professor, Department of Political Science.

Norman Paterson School of International Affairs:

Christopher Kenneth Penny, Assistant Professor of International Law.

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights Bureau;

Robert Sinclair, Deputy Director, Human Rights.

TÉMOINS

Amnistie Internationale Canada — Section canadienne :

Alex Neve, secrétaire général.

Action Canada pour la population et le développement (ACPD) :

Sandeep Prasad, conseiller en droits de la personne.

University of Western Ontario :

Elizabeth Riddell-Dixon, professeure, département des sciences politiques.

Norman Paterson School of International Affairs :

Christopher Kenneth Penny, professeur adjoint de droit international.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Adèle Dion, directrice générale, Direction générale de la sécurité humaine et des droits de l'homme;

Robert Sinclair, directeur adjoint, Droits de la personne.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, April 16, 2007 (in camera)
Monday, April 23, 2007

Le lundi 16 avril 2007 (à huis clos)
Le lundi 23 avril 2007

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Fifth meeting on:

Reviewing the machinery of government dealing with
Canada's international and national
human rights obligations

Cinquième réunion concernant :

L'examen des mécanismes du gouvernement et les
obligations nationales et internationales du Canada
en matière de droits de la personne

Third meeting on:

Cases of alleged discrimination in
the hiring and promotion practices
of the Federal Public Service

Troisième réunion concernant :

Les cas de discrimination présumée dans
les pratiques d'embauche et de promotion
de la fonction publique fédérale

Twentieth (final) meeting on:

The rights and freedoms of children

Vingtième (dernière) réunion concernant :

Les droits et libertés des enfants

INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Employment Equity in the Federal
Public Service — Not There Yet)
THE EIGHTH AND NINTH REPORTS
OF THE COMMITTEE
(Budgets)

Y COMPRIS :

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(L'équité en matière d'emploi dans la fonction
publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore)
LE HUITIÈME ET LE NEUVIÈME RAPPORTS
DU COMITÉ
(Budgets)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C. (or Comeau)
* Hervieux-Payette, P.C. (or Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P. (ou Comeau)
* Hervieux-Payette, C.P. (ou Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDING

OTTAWA, Monday, April 16, 2007
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, in camera, at 4:13 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Lovelace Nicholas, Munson and Nancy Ruth (4).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 27, 2006, the committee continued its consideration of Canada's international obligations with respect to the rights and freedoms of children. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee met in camera for the consideration of a draft report.

It was agreed that the report be adopted and that the Steering Committee be authorized to make final editorial changes.

At 5:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, April 23, 2007
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:07 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Dallaire, Fraser, Munson, Nancy Ruth and Poy (6).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 27, 2006, the committee continued its consideration of reviewing the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 16 avril 2007
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 13 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Lovelace Nicholas, Munson et Nancy Ruth (4).

Egalement présente : Laura Barnett, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le comité poursuit l'examen des obligations internationales du Canada en matière de droits et libertés des enfants. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le rapport est adopté et que le comité de direction est autorisé à y apporter les derniers changements de forme.

À 17 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 23 avril 2007
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 7 dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Dallaire, Fraser, Munson, Nancy Ruth et Poy (6).

Egalement présente : Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le comité poursuit l'examen des mécanismes du gouvernement et les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

WITNESSES:*University of Montreal:*

Isabelle Duplessis, Associate Professor, Faculty of Law.

Rights and Democracy:

Jean-Louis Roy, President;

Lloyd Lipsett, Senior Assistant to the President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 27, 2006, the committee continued its examination on Cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:*Public Service Commission of Canada:*

Maria Barrados, President;

Linda Gobeil, Vice-President, Policy Branch;

Paula Green, Director General, Equity and Diversity.

Ms. Duplessis made a statement and answered questions.

Mr. Jean-Louis Roy made a statement and, together with Mr. Lloyd Lipsett, answered questions.

Ms. Barrados made a statement and, together with Ms. Gobeil and Ms. Green, answered questions.

The Honourable Senator Munson moved that the committee concur in the following budget application and that the Chair be authorized to submit the said budget to the Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Special study on Canada's international and national human rights obligations.

Professional and Other Services	\$ 16,000
Transport and Communications	\$ 132,809
All Other Expenditures	\$ 4,000
TOTAL:	\$ 152,809

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:16 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

••

La greffière du comité,

Vanessa Moss-Norbury

*Clerk of the Committee***TÉMOINS :***Université de Montréal :*

Isabelle Duplessis, professeure agrégée, Faculté de droit.

Droits et Démocratie :

Jean-Louis Roy, président;

Lloyd Lipsett, adjoint principal au président.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le comité poursuit l'examen des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Commission de la fonction publique du Canada :*

Maria Barrados, présidente;

Linda Gobeil, vice-présidente, Direction générale des politiques;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

Mme Duplessis fait une déclaration et répond aux questions.

M. Jean-Louis Roy fait une déclaration, puis répond aux questions avec M. Lloyd Lipsett.

Mme Barrados fait une déclaration, puis répond aux questions avec Mmes Gobeil et Green.

L'honorable sénateur Munson propose que le comité souscrive à la demande de budget qui suit et que la présidente soit autorisée à soumettre ledit budget au Comité sénatorial de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Étude spéciale sur les obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne.

Services professionnels et autres	16 000 \$
Transport et communications	132 809 \$
Autres dépenses	4 000 \$
TOTAL :	152 809 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 16, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, February 20, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

SEVENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, April 27, 2006, to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met, now tables its report entitled: *"Employment Equity in the Federal Public Service Not There Yet."*

Respectfully submitted,

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 20 février 2007

Le comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le mercredi 3 novembre 2004 à examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés, dépose maintenant son rapport intitulé « *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore* ».

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

Thursday, March 29, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, April 27, 2006, to invite the Minister of Indian and Northern Affairs Canada to appear with his officials before the Committee for the purpose of updating the members of the Committee on actions taken concerning the recommendations contained in the Committee's report entitled *A Hard Bed to Lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, tabled in the Senate November 4, 2003, respectfully requests for the purpose of this study that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

La vice-présidente,

JOAN FRASER

Deputy Chair

Le jeudi 29 mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 27 avril 2006 à inviter le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada accompagné de ses hauts fonctionnaires à comparaître devant le Comité afin de faire une mise à jour sur les actions prises par le ministère concernant les recommandations incluses dans le rapport du Comité intitulé *Un toit précaire : Les biens matrimoniaux situés dans les réserves*, déposé au Sénat le 4 novembre 2003, demande respectueusement qu'il soit, aux fins de ses travaux, autorisé à embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY ON THE INVITATION OF THE
MINISTER OF INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS TO
APPEAR BEFORE THE COMMITTEE**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING
MARCH 31, 2008**

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, April 27, 2006:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Keon

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to invite the Minister of Indian Affairs and Northern Development to appear with his officials before the Committee for the purpose of updating the members of the Committee on actions taken concerning the recommendations contained in the Committee's report entitled *A Hard Bed to lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, tabled in the Senate November 4, 2003;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the First, Second and Third Sessions of the Thirty-seventh Parliament and the first session of the Thirty-eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee continue to monitor developments on the subject and submit a final report to the Senate no later than March 31, 2008.

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE SUR L'INVITATION DU MINISTRE
DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD À
COMPARAÎTRE DEVANT LE COMITÉ**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2008**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 avril 2006 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Keon.

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à inviter le ministre des Affaires indiennes et du Nord accompagné de ses hauts fonctionnaires à comparaître devant le comité afin de faire une mise à jour sur les actions prises par le ministère concernant les recommandations incluses dans le rapport du Comité intitulé *Un toit précaire : Les biens matrimoniaux situés dans les réserves*, déposé au Sénat le 4 novembre 2003;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours des première, deuxième et troisième sessions de la trente-septième législature et la première session de la trente-huitième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité poursuive une surveillance des développements et soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2008.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>300</u>
TOTAL	\$ 2,800

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on Monday, March 19, 2007.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date
A. Raynell Andreychuk
Chair, Standing Senate Committee on
Human Rights

Date
George J. Furey
Chair, Standing Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

FOR INFORMATION ONLY

Fiscal Year	2005-2006	2006-2007
Approved Budget	\$ 2,800	\$ 2,800
Expenditure	\$ 0	\$ 0

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>300</u>
TOTAL	2 800 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le lundi 19 mars 2007.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date
A. Raynell Andreychuk
Présidente du Comité sénatorial permanent
des droits de la personne

Date
George J. Furey
Président du Comité permanent de la régie
interne, des budgets et de l'administration

À TITRE D'INFORMATION

Année financière	2005-2006	2006-2007
Budget approuvé	2 800 \$	2 800 \$
Dépense	0 \$	0 \$

STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

SPECIAL STUDY ON THE INVITATION OF THE MINISTER OF INDIAN AND
NORTHERN AFFAIRS TO APPEAR BEFORE THE COMMITTEE

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Meals (0415)

5 working dinners x \$500

\$ 2,500

Subtotal

\$ 2,500

ALL OTHER EXPENDITURES

Utilities, Material and Supplies (0699)

Books

\$ 150

Publications

150

Subtotal

\$ 300

TOTAL

\$ 2,800

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

Date

Hélène Lavoie, Director of Finance

Date

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE

ÉTUDE SPÉCIALE SUR L'INVITATION DU MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET
DU NORD À COMPARAÎTRE DEVANT LE COMITÉ

EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2008

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

Repas (0415)

5 repas de travail x 500\$

2 500 \$

Total partiel

2 500 \$

AUTRES DÉPENSES

Services, matériel et fournitures (0699)

Livres

150 \$

Publications

150

Total partiel

300 \$

TOTAL

2 800 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, March 29, 2007

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2008 for the purpose of its special study on an invitation to the Minister of Indian and Northern Affairs, as authorized by the Senate on Thursday, April 27, 2006. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	0
Other Expenditures	<u>300</u>
Total	\$ 2,800

Respectfully submitted,

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 29 mars 2007

Le Comité permanent de la règle interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 aux fins de leur étude spéciale sur une invitation au Ministre des Affaires indiennes et du Nord, tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 27 avril 2006. Ledit budget se lit comme suit :

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>300</u>
Total	2 800 \$

Respectueusement soumis.

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chair

Thursday, March 29, 2007

Le jeudi 29 mars 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

NINTH REPORT

NEUVIÈME RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, April 27, 2006, to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met, respectfully requests for the purpose of this study that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary.

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 27 avril 2006 à examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés, demande respectueusement qu'il soit, aux fins de ses travaux, autorisé à embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

La vice-présidente,

JOAN FRASER

Deputy Chair

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS**

SPECIAL STUDY ON THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING
MARCH 31, 2008**

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, April 27, 2006.

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Keon

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee continue to monitor developments on the subject and submit a final report to the Senate no later than March 31, 2008.

The motion as amended was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE
FÉDÉRALE**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2008**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 avril 2006 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyé par l'honorable sénateur Keon

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-huitième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité poursuive une surveillance des développements et soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2008.

La motion, telle que modifiée, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	500
All Other Expenditures	<u>300</u>
TOTAL	\$ 3,300

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transports et communications	500
Autres dépenses	<u>300</u>
TOTAL	3 300 \$

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on Monday, March 19, 2007.

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le lundi 19 mars 2007.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date _____
A. Raynell Andreychuk
Chair, Standing Senate Committee on
Human Rights

Date _____
A. Raynell Andreychuk,
Présidente du Comité sénatorial permanent
des droits de la personne

Date _____
George J. Furey
Chair, Standing Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

Date _____
George J. Furey
Président du Comité permanent de la régie
interne, des budgets et de l'administration

FOR INFORMATION ONLY

Fiscal Year	2005-2006	2006-2007
Approved Budget	\$ 2,800	\$ 3,300
Expenditure	\$0	\$ 0

À TITRE D'INFORMATION

Année financière	2005-2006	2006-2007
Budget approuvé	2 800 \$	3 300 \$
Dépense	0 \$	0 \$

STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

SPECIAL STUDY ON THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Meals (0415)	\$ <u>2 500</u>	
(5 working dinners, \$500 per dinner)		
Sub-total		\$ 2 500

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

1. Courier services (0261)	\$ <u>500</u>	
Sub-total		\$ 500

ALL OTHER EXPENDITURES

1. Utilities, materials and supplies (0699)		
1. Books	\$ 150	
2. Publications	<u>150</u>	
Sub-total		\$ <u>300</u>
TOTAL		\$ 3,300

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

Date

Hélène Lavoie, Director of Finance

Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE**

ÉTUDE SPÉCIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2008**

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Repas de travail (0415)	<u>2 500 \$</u>	
(5 repas à 500 \$)		
Total partiel		2 500 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

1. Services de messagerie (0261)	<u>500 \$</u>	
Total partiel		500 \$

AUTRES DÉPENSES

1. Services, matériel et fournitures (0699)		
1. Livres	150 \$	
2. Publications	<u>150</u>	
Total partiel		<u>300 \$</u>
TOTAL		3 300 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, March 29, 2007

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2008 for the purpose of its special study on the Federal Public Service, as authorized by the Senate on Thursday, April 27, 2006. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 2,500
Transportation and Communications	500
Other Expenditures	<u>300</u>
Total	\$ 3,300

Respectfully submitted,

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 29 mars 2007

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 aux fins de leur étude spéciale sur la Fonction publique fédérale, tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 27 avril 2006. Ledit budget se lit comme suit :

Services professionnels et autres	2 500 \$
Transports et communications	500
Autres dépenses	<u>300</u>
Total	3 300 \$

Respectueusement soumis.

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, April 23, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:07 p.m. to monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are convened this afternoon to continue our order of reference to monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Under this reference, we have chosen to look at the new United Nations Human Rights Council, which has been transformed from the United Nations Commission on Human Rights in conjunction with an overall United Nations human rights reform. We have received witnesses here, and we have also travelled to Geneva to meet with officials at the United Nations, our own embassy and others, NGOs included, that work with the field. Today we will complete this round of our investigations and hearings before we file a report.

I am pleased that we have before us today Isabelle Duplessis, Associate Professor from the Faculty of Law, University of Montreal, and Jean-Louis Roy, President, Rights and Democracy. Accompanying Mr. Roy is Lloyd Lipsett, Senior Assistant to the President, who I understand will not make a submission but will assist in questions. Welcome. We usually like a short opening statement, and then senators generally have sufficient questions that I have to remind them of the time frame. I hope we have a good exchange. We look forward to your perspectives on the new Human Rights Council.

[*Translation*]

Isabelle Duplessis, Associate Professor, Faculty of Law, University of Montreal: Thank you, Madam Chairman. I would like to thank the committee members of the Senate Standing Committee on Human Rights for having invited me to share some of my thoughts. I will talk about the mandate of the new Human Rights Council. The mandate is basically to promote and protect human rights and it represents the continuation of the mandate of the former Human Rights Commission.

When you look at the mandate and analyze the effectiveness and the way the new council operates, you must never lose sight of the reason it was created in the first place. In the wider reform of the United Nations, people wanted a new council and the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 23 avril 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit ce jour à 16 h 7 pour surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous sommes réunis cet après-midi pour poursuivre l'étude qui nous a été confiée par renvoi et surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne ainsi qu'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Dans le cadre de cet ordre de renvoi, nous avons choisi de nous pencher sur le nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, qui a remplacé la Commission des droits de l'homme, à la suite d'un vaste programme de réforme des droits de l'homme aux Nations Unies. Nous avons reçu des témoins ici et nous nous sommes également rendus à Genève pour y rencontrer des fonctionnaires des Nations Unies, de notre propre ambassade et d'autres personnes, y compris des représentants des ONG travaillant dans ce domaine. Aujourd'hui, nous achèverons cette série d'enquêtes et d'audiences avant de soumettre un rapport.

Je suis heureuse de pouvoir accueillir aujourd'hui Isabelle Duplessis, professeure agrégée de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, et Jean-Louis Roy, président de Droits et Démocratie, qui est accompagné de Lloyd Lipsett, adjoint principal au président. D'après ce que je comprends, M. Lipsett ne fera pas d'exposé mais aidera à répondre aux questions. Bienvenue. Nous suggérons généralement de brèves remarques liminaires, les sénateurs ayant généralement assez de questions pour avoir besoin d'être rappelés à l'ordre. J'espère que nos échanges seront fructueux et j'ai hâte d'entendre votre point de vue sur le nouveau Conseil des droits de l'homme.

[*Français*]

Isabelle Duplessis, professeure agrégée, Faculté de droit, Université de Montréal : Merci, madame la présidente. J'aimerais remercier tous les membres du Comité sénatorial permanent des droits de la personne de m'avoir invitée à partager quelques réflexions avec vous. Je compte vous parler du mandat du nouveau Conseil des droits de l'homme. Ce mandat est essentiellement la promotion et la protection des droits de la personne et il continue le mandat de l'ex-Commission des droits de la personne.

Lorsqu'on regarde le mandat et que l'on analyse l'efficacité et le fonctionnement de ce nouveau conseil, il ne faut jamais perdre de vue la raison de sa création. On a voulu un nouveau conseil et l'abolition la Commission des droits de la personne dans cette

abolition of the Human Rights Commission. That is because there had been a very high-profile event. It had become obvious that the commission had become politicized and this was a bad thing. Why had this happened?

Because it had become completely dominated by votes by regional blocks. So, during the Cold War, the East Block and the West Block confronted each other on the commission, which led to its paralysis. The council is supposed to change the old pattern. Indeed, with the end of the Cold War, it was possible to imagine and hope for change.

There are two particular things the council must accomplish and which I would like to draw the senators' attention to: the universal periodic review and the review of special procedures.

The universal periodic review is a new initiative specifically designed to address criticism regarding the politicization of the former Human Rights Commission. How? By evaluating every country on its own, without discrimination, as far as their human rights record is concerned, including the council members, of which there are 47, whereas the former commission had 53 members. The point is to address the criticism whereby there was a double standard, by basically implementing this universal periodic review which, I would like to point out but which you are probably already aware of — we know nothing about. In fact, a working group is in the process of studying this issue within the council. The most important decisions will be taken in June 2007. We will have to wait for this session to see what will happen.

The second specific task the new council will have is to review special procedures. I would say that it is the standards control system inherited from the former Human Rights Commission. This special procedure includes, amongst other things, special rapporteurs for certain areas, for a certain number of specific rights, but also special "country" reports which focus on one country in particular, which is criticized if need be. So basically criticism is levelled at a country, but many countries view this as a sanction. I would say that a lot of countries do not like the idea of having rapporteurs.

Apart from conducting the universal periodic review, the council must also review special procedures, but by building on the work of the former commission. I want to point out that the former commission accomplished remarkable things. It is very important to see beyond the criticism that the former commission had become politicized. The commission has left behind a significant normative body of work, beginning with the Universal Declaration of Human Rights of 1948, and including its covenants on civil, political, economic, social, cultural and other rights. It also created a control system which includes special procedures and special rapporteurs; it created a specific control mechanism to deal with confidential complaints, namely procedure 1503, which is well known. The entire review of special procedures must take place within one year, which, again, begins with the first session of the new council. This means that the deadline is June 2007 for the review of special procedures.

réforme des Nations Unies, qui est beaucoup plus large. On l'a voulu parce qu'il y avait un coup d'éclat. Il était apparent que la commission fût politisée et on le déplorait. Pourquoi l'était-elle?

Parce qu'elle était totalement traversée par ce qu'on appelle un vote par des blocs régionaux. Donc, pendant toute la guerre froide, le bloc de l'Est et le bloc de l'Ouest se sont affrontés au sein de cette commission et cela a entraîné un blocage. Le conseil est censé changer cette ancienne donne. Justement, avec la fin de la guerre froide, on pouvait imaginer et espérer un changement.

Il y a deux tâches particulières que le conseil doit accomplir et sur lesquelles j'aimerais attirer l'attention des sénateurs : l'examen périodique universel et la révision des procédures spéciales.

L'examen périodique universel est une initiative et une nouveauté qui vise précisément à faire taire les critiques concernant la politisation de l'ex-Commission des droits de l'homme. Comment? En évaluant tous les pays indistinctement, sans discrimination, quant à leur respect des droits de la personne, incluant les membres qui font partie du conseil et qui sont au nombre de 47, alors que l'ex-commission en comprenait 53. On veut faire taire les critiques de double standard, essentiellement en instaurant cet examen périodique universel dont — je vous le souligne, mais vous devez le savoir de toute façon —, on ne sait rien de son fonctionnement. Actuellement, un groupe de travail étudie cette question au sein du conseil. Les décisions les plus importantes seront prises en juin 2007. Il faut attendre cette session pour voir ce qui va se passer.

La deuxième tâche particulière à retenir lorsqu'on parle du nouveau conseil, c'est la révision des procédures spéciales. Je vous dirais que c'est le système de contrôle des normes hérité de l'ex-Commission des droits de l'homme. Cette procédure spéciale inclut notamment les rapporteurs spéciaux thématiques, pour un certain nombre de droits spécifiques, mais aussi des rapports spéciaux qu'on appelle « par pays » où l'on cible un pays et l'on condamne ce qui s'y passe. On dénonce, finalement, ce qui est perçu par bien des pays comme une sanction. Je vous dirais qu'il y a beaucoup de réticence relativement à ces rapporteurs par pays.

En plus d'appliquer l'examen périodique universel, le conseil doit procéder à une révision des procédures spéciales, mais en préservant les acquis de l'ex-commission. Je tiens à préciser que l'ex-commission a fait un travail remarquable. Il est impératif de voir plus loin que cette critique de la politisation de l'ex-commission. La commission nous a laissé un travail normatif important en commençant par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, et par les pactes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et j'en passe. Elle nous a aussi laissé un système de contrôle, dont ses procédures spéciales et ses rapporteurs spéciaux; elle nous a laissé un mécanisme de contrôle spécifique de plaintes confidentielles, la fameuse procédure 1503. Toute cette révision des procédures spéciales doit se faire à l'intérieur d'un an, encore une fois, à partir de la première session du nouveau conseil, c'est-à-dire la date butoir de juin 2007, qui revient pour cette révision des procédures spéciales.

I will conclude my opening statement by talking about the proposal or document which has been referred to as the "conceptual working document of the United Nations High Commissioner for Human Rights Concerning the Creation of a Unified Body of Treaties." First — you know this, but I will repeat it — the Office of the High Commissioner will represent the new council's secretariat. So I would say it is the central nervous system which receives information from all countries and NGOs. I will let Mr. Roy discuss this issue, but I think we might envision institutionalizing the participation of NGOs on the council, and ensure that they are involved in this novel idea of creating a unified body of treaties to collect reliable and objective evidence, as the resolution on the creation of the council calls for.

I think we have fairly interesting tools, and I will conclude by coming back to the proposal of the Office of the High Commissioner, namely a unified body of treaties. As you know, there are currently seven distinct control bodies which, individually, evolve, look at and monitor the application of the conventions to ensure that they are respected. For instance, there is a control body for a covenant on civil and political rights, there is the Human Rights Committee, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the Convention on the Rights of the Child; the UN Migrant Workers Convention; the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, and the UN Convention against Torture. Each of the seven bodies is tasked with monitoring the application of a convention.

Under the proposal of the Office of the High Commissioner, a body would be created to monitor the application of all seven conventions. I gave your clerk an extensive written document of 27 pages, in which you can find any legal details you may be interested in. I would like to point out that there are huge legal challenges involved in amending the conventions and in creating a unified body of treaties. I do not know how the United Nations will go about it. It will be difficult. They could try to amend each convention, with all the issues that would raise, or adopt a constitutive resolution to create a unified body which would abolish the seven other conventions. I believe that if there is clear political will within the General Assembly, the job will get done, but that remains to be seen. As I told you, this proposal has been submitted to each country for further thought.

Jean-Louis Roy, President, Rights and Democracy: I would like to begin by thanking the committee for inviting us. This is an old habit which we, at Rights and Democracy, have, namely to be with you, to engage in dialogue with you and we always appreciate it. We believe that the Senate, and Senate committees, including this committee, are important places of reflection, of future planning and of emerging political ideas in Canada. I will try not to repeat the things that Professor Duplessis has just talked about.

Je terminerai ma présentation d'ouverture en vous parlant de la proposition ou du document qu'on appelle le « document de travail conceptuel du haut commissaire aux Nations Unies aux droits de la personne concernant la création d'un corps unifié de traités ». Premièrement — vous le savez, mais je le répète —, le haut commissariat représentera le secrétariat du nouveau conseil. Donc, je dirais qu'il est le centre nerveux recevant l'information venant de tous les pays et des ONG. Je vais laisser M. Roy discuter de cette question, mais je pense qu'il faudra voir à institutionnaliser la participation des ONG au sein du conseil, et au sein de cette fameuse proposition de corps unifié de traités pour aller chercher une preuve fiable et objective, telle que la résolution portant sur la création du conseil nous le demande.

Je pense qu'on a des outils assez intéressants, et je terminerai en revenant sur cette proposition du haut commissariat, d'un corps unifié de traités. Vous le savez, actuellement, il y a sept organes de contrôle distincts qui, individuellement, évoluent, regardent et surveillent l'application et le respect des conventions. Vous retrouvez par exemple, un organe de contrôle sur un pacte concernant les droits civils et politiques, vous avez le comité des droits de l'homme, le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels; la Convention sur les droits des enfants, sur les travailleurs immigrants; la convention pour éliminer toutes les formes de discrimination raciale, et une contre la torture. Chacun des sept organes est chargé de veiller à l'application d'une convention.

La proposition du haut commissariat serait de créer un organe qui surveillerait l'application de ces sept conventions. J'ai remis à votre greffière un document écrit et bien élaboré de 27 pages, où vous trouverez tous les détails juridiques possibles à l'intérieur. J'attire votre attention sur les difficultés juridiques immenses auxquelles nous sommes confrontés afin d'amender ces conventions et créer un organe unifié de traités. Je ne sais pas comment les Nations Unies vont s'y prendre. Ce sera difficile. Ils pourraient procéder par un amendement pour chaque convention, avec toutes les difficultés que cela soulève, ou bien adopter une résolution constitutive créant un organe unifié et abolissant les sept autres. Je pense que si l'Assemblée générale a une volonté politique claire, elle le fera, mais tout cela reste à voir. Comme je vous le dis, c'est une proposition qui est soumise aux États aux fins de réflexion.

Jean-Louis Roy, président, Droits et Démocratie : Je voudrais d'abord remercier le comité de nous accueillir. C'est une vieille habitude que nous avons, Droits et Démocratie, d'être avec vous, de dialoguer avec vous et nous l'apprécions toujours. Nous considérons le Sénat, les comités du Sénat, ce comité, comme l'un des lieux importants de la réflexion, de la prospective et de la proposition politique au Canada. J'essayerai d'éviter les éléments que la professeure Duplessis vient de traiter.

[English]

We must take a fresh look at the united system and the question of promotion and protection of human rights in the context of this new Human Rights Council.

[Translation]

As you know, opinion is very divided on the work the council is currently doing. From our point of view -- and we have followed the council's work very closely, since we were in Geneva at the time -- whatever the case may be, the work accomplished since last June is substantial and very important.

For the vast majority of the 47 member countries of the council, as they stated in the documents which they have submitted until now, the issue of civil and political rights has become -- I am thinking of the documents submitted by India and China, amongst others -- a stage or element in a larger context which includes social and economic rights. I feel that at some point it would be interesting for our institutions, including the Senate, to conduct a more in-depth analysis of what should be done in the coming years with regard to social and economic rights.

I also wanted to stress, as Professor Duplessis has just explained, that we can expect a great deal from the rights council. That being said, it should not be the sole focus of our efforts. We are witnessing a period of significant national human rights development around the world. In Morocco, Mauritania, the Democratic Republic of the Congo and other countries around the world, we are both witness to and partners in initiatives to found national human rights commissions. We are aware of these developments because we are one of the partners in the creation of national institutions for the protection of human rights.

Over the next few days, we will be hosting a delegation from the Political Science University of Beijing's Centre for Human Rights. The centre has been given a mandate to draft proposals for a human rights commission in China. We believe that this constitutes significant progress. We were also partners in the development of a Commonwealth Association of National Human Rights Institutions.

It is safe to say that a great deal is happening at the national level. At the regional level, we are still working with our Asian partners with a view to establishing either a pan-Asian human rights commission or individual commissions in the various Asian regions.

I would like to draw to your attention the fact that, for the first time in its history, the African Commission has harshly and unequivocally condemned Zimbabwe. Three weeks ago, during the special session of the UN Human Rights Council on Darfour, the African group distanced itself from Sudan and

[Traduction]

Il nous faut jeter un regard neuf sur le système uni et la question de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans le contexte de ce nouveau Conseil des droits de l'homme.

[Français]

Il y a des évaluations très partagées, comme vous le savez, sur les travaux actuels du conseil. Notre point de vue -- et nous avons suivi les travaux de très près, nous étions à Genève pendant les travaux --, c'est que l'un dans l'autre, ce qui s'est accompli depuis juin dernier est substantiel et d'une grande importance.

Pour une grande majorité des 47 pays membres du conseil, tel qu'ils l'ont exprimé dans les documents qu'ils ont soumis jusqu'à maintenant, la question des droits civils et politiques est devenue -- je pense aux documents de l'Inde, de la Chine et des autres -- une étape ou un fragment d'un ensemble plus large qui inclut les droits sociaux et économiques. Il me semble qu'un jour ou l'autre, il serait intéressant que nos institutions, y compris le Sénat, poussent davantage l'analyse de ce qu'il faut faire dans les prochaines années concernant les droits sociaux et économiques.

Je voudrais dire aussi qu'il faut avoir de vraies attentes concernant le conseil des droits, tel que la professeure Duplessis vient de le signaler. En même temps, ce n'est pas le seul niveau où nous devons travailler. Il se passe aujourd'hui dans le monde, à l'échelle nationale, des événements considérables concernant les droits. Nous sommes témoins et partenaires au Maroc, par exemple, en Mauritanie, en République démocratique du Congo et ailleurs dans le monde, de l'initiative à l'échelle nationale de création de Commissions nationales des droits de l'homme. Nous le savons parce que nous sommes partenaires de l'émergence de l'institution nationale de protection des droits humains.

Au cours des prochains jours, nous accueillerons une délégation du Centre des droits de l'homme de l'Université des sciences politiques de Pékin. Ce centre a reçu le mandat de préparer des hypothèses pour la création d'une commission des droits de l'homme en Chine. À notre avis, il s'agit d'un événement considérable. Nous avons été partenaires de la création d'une Association des institutions nationales de droits humains des pays membres du Commonwealth.

On peut dire qu'il y a beaucoup d'événements considérables qui se produisent à l'échelle nationale. Du point de vue régional, nous travaillons toujours avec nos partenaires asiatiques pour l'éventuelle création d'une Commission asiatique des droits pour toute l'Asie ou pour la création de commissions dans les régions asiatiques.

J'aimerais signaler que pour la première fois de son histoire, la Commission africaine a condamné le Zimbabwe dans des termes extrêmement crus et extrêmement clairs. Il y a trois semaines, lors du Conseil des droits sur le Darfour, le bloc africain s'est dissocié du Soudan et du bloc arabophone, en exigeant

the Arab-speaking group by urging the United Nations to take real action in Sudan. This serves to underscore the essential role that the United Nations play.

The Rights Council is an amazing achievement. It has been said that the Universal Declaration of Human Rights is the United Nations' greatest achievement: the new council embodies that remarkable text that has placed human rights front and centre on the agenda of many countries.

When speaking about the Rights Council, it is important not to overlook other bodies, and Canadian policy must take into consideration needs at the national and regional level, as well as at the United Nations level. Canada enjoys an extremely privileged position and our policy must reflect this. It is incumbent upon Canada to work with the Francophonie, the Commonwealth, and the OAS in order to build alliances to counter the regional groups that have been formed and which, if left unchecked, will expose the Council of Rights to rampant politicization. It is too soon to judge the work that is underway in Geneva at the moment.

[English]

It is a work in progress. It will take years before we have the last formulas. We see a lot of good work going on. We have read all the reports and I think we should not rush to pass a final judgment at this stage. In the following years, the council will pass from procedures to substance.

Let me say a few words about certain mechanisms that are in the process of being defined and the explicit rules at the council.

First, we cannot place enough emphasis on the importance of the universal periodical review. This review was the most permanent and solid criticism against the selectivity of the commission. The selectivity is over. All countries must say something about what is going on in their country.

We prefer option 2. As you know, the working group for the universal periodical review has proposed two methods. I think that the second method is largely superior because it will permit the council to have its normal session and work on other questions rather than only the report about the country.

We should also mention that the periodical review is not a peer review. There is some tendency in some of the recommendations of the working group to build a peer review. A peer review means that states look at states. We want that, but we also want civil society to be part of the process. We want experts to be part of the process. We want national institutions to be part of the process.

Concerning special procedures, we should keep in mind that resolution 60/251 of the UN General Assembly calls for a system of special procedures to be maintained. It is not only the decision of the council. The general assembly has been clear on that.

que les Nations Unies fassent un vrai travail au Soudan. Il faut donc prendre les Nations Unies pour ce qu'elles sont, un lieu indispensable.

Le Conseil des droits est un acquis extraordinaire. On a dit que la Déclaration universelle était la plus grande réalisation des Nations Unies et le nouveau conseil incarne cette extraordinaire invention, qui fait que les droits humains sont maintenant une priorité à l'ordre du jour d'un très grand nombre de pays.

Il est important, parlant du Conseil des droits, de ne pas oublier les autres niveaux et la politique canadienne doit refléter ces besoins d'appui sur les plans national et régional, ainsi qu'au niveau global des Nations Unies. Le Canada bénéficie d'un positionnement exceptionnel et la politique canadienne doit le refléter. En ce qui concerne les blocs régionaux, le Canada, à travers la francophonie, à travers le Commonwealth et à travers l'OEA, a l'obligation de créer des alliances qui viendront briser ces blocs régionaux qui, s'ils devaient durer, ramèneraient la politisation à son plus haut niveau au Conseil des droits. Il ne faut pas juger définitivement les travaux qui se font en ce moment à Genève.

[Traduction]

C'est un processus continu. Il faudra des années avant de parvenir à la formule finale. On fait en ce moment beaucoup de bon travail. Nous avons lu tous les rapports et j'estime que nous devrions nous retenir de porter un jugement définitif à cette étape-ci. Dans les années qui viennent, le Conseil passera des procédures à la substance.

Laissez-moi dire quelques mots sur certains mécanismes que le Conseil est en train de définir, ainsi que sur ses règles explicites.

Tout d'abord, nous ne saurions trop insister sur l'importance de l'examen périodique universel. En effet, les critiques les plus solides et les plus constantes portaient sur la sélectivité de la Commission lors de cet examen. Cette sélectivité est une chose du passé. Tous les pays doivent désormais dire quelque chose sur ce qui se passe chez eux.

Nous préférons l'option 2. Comme vous le savez, le groupe de travail sur l'examen périodique universel a proposé deux méthodes. Je pense que la seconde est de loin supérieure, parce qu'elle permettra au Conseil de tenir sa session habituelle et de travailler à d'autres questions plutôt qu'au rapport sur le pays seulement.

Je voudrais aussi souligner que l'examen périodique n'est pas un examen par des pairs. Certaines des recommandations du groupe de travail visaient à l'établissement d'un examen par des pairs. Dans ce cas, les États se pencheraient sur des États. C'est ce que nous voulons, mais nous voulons aussi que la société civile participe au processus, ainsi que les experts et les institutions nationales.

En ce qui concerne les procédures spéciales, il convient de garder à l'esprit la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies qui en demande le maintien. Ce n'est pas seulement une décision du conseil. L'Assemblée générale s'est clairement

The system must be maintained, and when they referred to the system, they were referring to the special rapporteur theme, as Ms. Duplessis mentioned.

[Translation]

We need special thematic rapporteurs, particularly for the most marginalized and vulnerable, and for those groups around the world whose rights are most at risk.

It goes without saying that study groups, the expert consultative body, and the former sub-commission on the promotion and protection of human rights should be kept. It is beyond any doubt that important human rights challenges are on the horizon. By way of example, I could mention corporate responsibility, the management and preservation of our history, the way in which we approach religion, and the problems faced by aboriginal people. In the past, the sub-commission was responsible for preparing the groundwork so that the commission could then develop standards; it is imperative that it be preserved.

Canada is a member of the council and will be for the next four years. We will therefore be one of the first countries to have our human rights policy examined, as it was decided that the council members would be the first to undergo review.

In a move that was sorely needed, Canada has significantly enhanced the budget of the Office of the High Commissioner. Canada was also one of the countries that pushed for a special session to be held on Darfour. Canada, members of the European Unit and other like-minded countries must step up to the plate. It is a disgrace that sessions only ever addressed Israel and Palestine, but if we are not proactive, sessions will be used to address subjects that would not be of our choosing. A balance has to be struck to accommodate all viewpoints.

Although it has already been said on many occasions, I would like to reiterate that Canada should match its political will to its financial means and introduce a special representative for human rights. I say this in light of the importance of human rights in national, regional and international policy; in light of what is happening in China -- China influences an increasing number of countries, particularly with regard to their human rights policy -- and in light of what is happening in the Arab world. In a sense, China and the Arab world are the new frontiers of human rights.

[English]

We should have someone on a full-time basis at the centre of a political system that will be an ambassador at large and will ensure that Canada develops the necessary allies.

prononcée. Il faut maintenir le système et, quand on fait allusion au système, on y inclut les rapporteurs spéciaux thématiques, comme l'a mentionné Mme Duplessis.

[Français]

Nous avons besoin de rapporteurs spéciaux et thématiques, notamment pour les groupes les plus marginalisés et les plus fragiles, et pour les entités dont les droits sont les plus menacés à travers le monde.

Inutile pour moi de plaider le fait qu'il est important que soient maintenus les groupes de réflexion, l'organe consultatif d'experts, l'ancienne sous-commission des droits de l'homme. Je pense que preuve est faite de façon indiscutable qu'il y a des enjeux émergeants concernant les droits humains. Pour ne prendre que quelques exemples, il y a la responsabilité sociale des multinationales, la gestion de l'histoire, la gestion de la religion, la question des Autochtones. Dans le passé, cette sous-commission établissait les bases à partir desquelles la commission travaillait sur les normes et il est nécessaire de la maintenir.

Le Canada est membre du conseil et le sera pour les quatre prochaines années. C'est l'un des tout premiers pays dont la politique des droits humains sera revue puisqu'on a décidé que les pays membres du Conseil seront les premiers à subir cet examen.

Le Canada a enrichi de façon substantielle le budget du haut commissariat qui en a bien besoin. Sur la question du Darfour, le Canada a été un des pays qui a poussé pour qu'une session spéciale ait lieu. Un pays comme le Canada et les pays membres du Groupe de l'Europe et d'autres doivent occuper le terrain. Il est vrai de dire qu'il est indécent que les sessions ne portent que sur Israël et la Palestine, mais si on ne prend pas d'initiatives, les sessions vont porter sur des sujets que nous trouverons inacceptables. L'équilibre doit se faire dans les prises de perspectives.

Nous l'avons dit à plusieurs reprises et je voudrais le redire devant vous aujourd'hui : compte tenu de l'importance des droits humains dans la politique internationale, la politique régionale et les politiques nationales, compte tenu de ce qui se passe en Chine et de son impact sur un nombre croissant de pays et des contenus de la politique de ces pays, notamment en matière de droits humains, compte tenu de ce qui se passe dans le monde arabe, la Chine et le monde arabe étant en quelque sorte pour nous les deux nouvelles frontières des droits humains -- je crois que le Canada a les moyens et devrait avoir la volonté politique de créer un poste de représentant spécial des droits de l'homme.

[Traduction]

Il faudrait au centre d'un système politique une personne employée à plein temps comme ambassadeur itinérant, qui veillerait à ce que le Canada se fasse les alliés voulus.

[Translation]

Given that we have to build the Rights Council, develop a Canadian policy to support regional rights institutions, and reorientate our policies to take into consideration national institutions, the government ought to take a good look at what has been done elsewhere.

Great Britain struck a joint parliamentary committee on human rights. Would it not be a good idea for Canada to follow suit? Could we not have a cabinet committee or subcommittee tasked with monitoring human rights?

In light of what is happening in Geneva, Rights and Democracy took the decision to open a permanent office in Geneva. It has three key objectives.

First, it will monitor council proceedings and ensure that we are more directly involved in implementing the agreement that we have with High Commissioner Arbour to undertake joint projects on rights and democracy in a number of countries over the next three years.

Second, it will serve as a resource centre, accessible by Internet, for Canadian NGOs that do not have the means to attend the three statutory meetings and additional special sessions that are held each year. We will keep the 60 Canadian NGO partners that are working in the human rights field up to date, and we will organize more structured parallel events, which governments will be invited to attend, to coincide with council sessions.

We are in the process of putting the finishing touches to a network of Canadian human rights NGOs. There used to be such a network, but it collapsed. Rights and Democracy will begin operating the network secretariat in the course of the next few weeks or months. We will do so in cooperation with the Department of Foreign Affairs and other Canadian bodies that are interested in human rights. You can find more information on the network in the written brief that we have provided in both official languages.

[English]

The Chairman: I want to put a question to both witnesses. Ms. Duplessis, it was helpful that you talked about the varying treaties and their methods, and how one would combine them. To this point, we have heard about the difficulty of combining them, more from the point of view of the expertise of each one.

In my writings, I had not contemplated the elements of the convention itself and how one would bring those together in a housekeeping way — how does one manage all those elements? How does one give consistency and weight to them? I thank you for that.

The overwhelming fear is that we will not have the same capability to put forward our point of view on human rights, as a Canadian public and as a Canadian government. Previously, we said the Human Rights Commission was politicized, and it

[Français]

Dans ce contexte où nous devons construire le Conseil des droits, définir une politique canadienne en appui aux institutions régionales des droits, repenser nos politiques en fonction des outils nationaux, le gouvernement devrait considérer sérieusement les formules qui ont été adoptées ailleurs.

La Grande-Bretagne a créé un comité paritaire de la Chambre et du Sénat concernant les droits de la personne. Est-ce qu'au Canada une formule de cette nature ne serait pas intéressante? Est-ce qu'on ne pourrait pas avoir un comité du Cabinet, un comité du Conseil des ministres ou un sous-comité du conseil des ministres qui suit ces questions sur les droits humains?

Dans ce contexte, compte tenu de ce qui se passe à Genève, nous avons décidé à Droits et Démocratie d'ouvrir un bureau en permanence à Genève dont les objectifs sont triples.

Premièrement, suivre les travaux du conseil et gérer de façon plus directe avec le haut commissariat l'entente que nous avons avec Mme Arbour pour les trois prochaines années sur les interventions conjointes pour les droits et les démocraties dans un certain nombre de pays du monde.

Deuxièmement, donner aux ONG canadiennes, qui n'auront pas les moyens de suivre les travaux du conseil qui se réunit trois fois statutairement par année en plus des sessions spéciales, un point de chute à partir de notre bureau de Genève via Internet ou autre. On informera les 60 partenaires des ONG canadiennes, qui travaillent sur les droits humains, et l'on organisera d'une façon plus solide des événements parallèles en invitant les gouvernements à l'occasion des sessions du conseil.

Je me permets donc de dire que nous sommes en train de compléter la création d'un réseau canadien d'ONG dédié aux droits humains. Cela a déjà existé, mais a été abandonné. Droits et Démocratie assumera le secrétariat de ce réseau dans les prochaines semaines ou mois. Nous le faisons avec le ministère des Affaires étrangères et avec les autres instances qui s'intéressent aux droits de l'homme dans notre pays. Vous trouverez plus de détails dans le rapport écrit que nous venons de déposer dans les deux langues officielles.

[Traduction]

La présidente : Je voudrais poser une question aux deux témoins. Madame Duplessis, j'ai trouvé utile que vous parliez des différents traités et de leurs méthodes, ainsi que de la façon dont on pourrait les fusionner. Jusqu'à présent, nous avons surtout entendu parler de la difficulté de les fusionner, étant donné que chacun est tellement spécialisé.

Dans ce que j'ai écrit, je n'avais pas envisagé les éléments de la convention elle-même, ni la façon de les réunir dans la pratique : comment gère-t-on tous ces éléments? Comment leur donne-t-on constance et poids? Je vous remercie de vos remarques.

Ce que l'on craint avant tout, c'est de ne plus avoir la même capacité que par le passé de faire entendre notre point de vue sur les droits de l'homme, que l'on soit membre de la population canadienne ou du gouvernement du Canada. Par le passé, nous

was so politicized that it was time to change it. However, over the years we developed, and Canadians led, many initiatives to overcome the politics that inevitably follow when nations come together with different points of view.

We hear the same thing is happening now in this new council — that the politics immediately moved in. What we seem to be doing is trying to defend all the gains we made under the commission. Other than this element of universal periodic review, there does not seem to be anything new or innovative to address the politics. Am I correct, from both your points of view?

[Translation]

Ms. Duplessis: I understand that your reaction is tempered, because it does seem that innovation is essentially limited to the universal periodic review. Nevertheless, measures have been taken to allay concerns about politicization, particularly with regard to the makeup of the council, even though some countries initially wanted a polished halo to be a membership requirement, in spite of the fact that few countries are true champions of human rights.

We addressed these concerns by providing for the suspension of any state that egregiously violates human rights by means of a vote sanctioned by a qualified majority of 75 per cent. We are using what we inherited from the commission as a basis on which to build and develop new approaches. With regard to the regional blocs, which, in my opinion, are the root cause of the politicization of the council, Canada has worked extensively with NGOs and small countries like Switzerland — a country that has done a great deal for the human rights council — that are less involved in these tensions.

At the moment, there is a simple system of geographic alignment. The group of African countries and the group of Asian countries have an automatic majority and they form a united front on a number of issues against European and Latin American regional groupings. Canada does not have to support the European bloc at all costs, but, as a middle power, it should develop relationships with NGOs and small countries.

Your committee has already referred to the fact that Canada is a middle power: I think that, in international affairs, a middle power should make use of legal instruments and strive to do the best it can. Legal instruments allow debates to be approached in a dispassionate manner. Canada ought to stand as an ardent supporter of the resolution and its principles. We all have the capacity to use the guiding principles to avoid what would be an extremely damaging confrontation between the different blocs.

[English]

Mr. Roy: You are asking a provocative question, and you know the situation better than all of us. There are a lot of new elements in what is happening in Geneva. First, you mentioned the universal periodical review, which is something

avons dit que la Commission des droits de l'homme était politisée — si politisée qu'il était temps d'y remédier. Bien des initiatives ont toutefois été entreprises au fil des ans, parfois à l'initiative des Canadiens, pour contrer le jeu politique qu'entraîne inévitablement la réunion de plusieurs nations ayant différents points de vue.

Nous entendons dire que le nouveau conseil est affecté par le même phénomène : la dimension politique s'est tout de suite installée. Nous essayons en fait, semblerait-il, de défendre tous les acquis assurés à l'époque de la Commission. Hormis l'examen périodique universel, il ne semble y avoir aucune mesure nouvelle ou novatrice pour résoudre la question des manœuvres politiques. Ai-je raison, d'après vos deux points de vue?

[Français]

Mme Duplessis : Je comprends la réponse relativement mitigée parce qu'il semble que la révision ou l'innovation se concentre sur l'examen périodique universel. Néanmoins, des choses ont été faites pour calmer les craintes de politisation surtout sur le plan de la composition du conseil, bien qu'au départ des États voulaient un club vertueux et que très peu d'États fassent partie de ce club des champions des droits de l'homme.

On a abordé ces craintes en permettant la suspension d'un État qui viole massivement les droits de l'homme avec une majorité qualifiée aux trois quarts. À partir de ce qu'on a hérité de la commission, ce sont de nouvelles façons de faire qui se mettent en place. En ce qui a trait à la politique des blocs régionaux, qui, à mon avis, est le plus grand danger pour la politisation, le Canada a travaillé énormément avec des ONG, des petits pays comme la Suisse, un État qui a énormément travaillé dans ce projet de nouveau conseil des droits de l'homme, donc des pays moins polarisés.

En ce moment, la polarisation se fait avec la répartition géographique de manière très simple. Le groupe des États africains et le groupe des États asiatiques ont la majorité automatique. Ils l'obtiennent et il est évident qu'ils forment un bloc sur plusieurs sujets face au bloc régional de l'Europe et des pays de l'Amérique latine. Il est évident que le Canada doit, non pas absolument rester dans le bloc des pays européens, mais il doit travailler des affiliations transversales avec des ONG et des petits pays en tant que moyenne puissance.

Votre comité a déjà mentionné que le Canada était une moyenne puissance et je crois qu'une moyenne puissance sur le plan international doit utiliser le droit et trouver des façons de se dépasser. Car le droit est un outil qui permet de dépassionner un débat. Le Canada devrait se faire un ardent défenseur de la résolution et de ses principes. On a tous les principes directeurs entre nos mains pour éviter une confrontation entre blocs qui serait extrêmement dommageable.

[Traduction]

M. Roy : Vous posez une question qui ne laisse pas indifférent et vous connaissez la situation mieux que nous tous. La situation à Genève comporte de nombreux nouveaux éléments. Tout d'abord, vous avez mentionné l'examen périodique universel.

of great significance. We will see the result of this review in 18 or 24 months, when we will have, in a bloc, the state of human rights coming out of the council.

Second is the way countries are selected to be part of the human rights council. They must prove that they are serious in their own policies to be a member of this committee. How we will work with that notion is of great interest also.

As you know, members of the council may call special sessions. That element is new also. They have done that in the last 10 months. That is significant.

Finally, this council must give a global report to the UN General Assembly on a yearly basis. That is new also. The question of human rights will go from the council to the UN General Assembly on a yearly basis. This business is completely new.

It will be extraordinarily interesting to look at how this council performs during the next two or three years. It will always be politicized. We should not dream about that. China is China and the United States is the United States — that is the world in which we live. The government will not go through that door and decide they will not play politics as a human rights council.

They will play politics. There is some mechanism, such as the universal periodical review, that will not permit playing politics.

I wanted to mention the Office of the UN High Commissioner for Human Rights. It will be completely changed after two or three years as a secretariat, and they are working on that now. Half their activities will be new. This point relates to what you mentioned about the treaty. It is too early to decide that we will bring in all the treaty in one single piece of judicial literature.

For example, the high commissioner will be part of an 85-country review and will take information from all those treaties. Something will grow from that. I do not know what, but something new will grow from that. I do not know if it will be done at the expense of other functions of the high commissioner, but something of valid importance will develop here.

Senator Poy: This question is specifically for Mr. Roy. You talked about the Asian commission and the African commission, and these commissions are blocs that work together. Were they set up that way so they have different rules? One would think the same rules apply to everybody. Are these only political blocs? I need some clarification.

Mr. Roy: As you know, on the European continent and in this hemisphere, in the Americas and in Africa, we have the human rights original commission. They are different. In this hemisphere, they are the creation of the country. They have no direct institutional links or judicial links with the UN Human Rights Council.

qui est extrêmement important. Nous en verrons les résultats dans 18 ou 24 mois, quand le Conseil présentera en bloc l'état des droits de l'homme.

Deuxièmement, interviennent les modalités du choix des pays qui font partie du Conseil des droits de l'homme. Ils doivent prouver par leurs propres politiques qu'ils prennent ces questions au sérieux, avant de pouvoir être membres du comité. Il sera aussi intéressant de voir comment sera intégrée cette notion.

Comme vous le savez, les membres du Conseil peuvent convoquer des séances spéciales. C'est également un élément nouveau. Et ils l'ont fait au cours des 10 derniers mois. C'est important.

Enfin, le Conseil doit présenter un rapport annuel d'ensemble à l'Assemblée générale des Nations Unies. Cela aussi, c'est nouveau. Ainsi, la question des droits de la personne sera soumise chaque année à l'Assemblée générale annuelle des Nations Unies. C'est un élément complètement nouveau.

Ce sera fascinant de voir les résultats du Conseil au cours des deux ou trois prochaines années. Le Conseil sera toujours politisé. Il ne faut pas se faire d'illusions. La Chine est la Chine et les États-Unis sont les États-Unis; c'est le monde dans lequel nous vivons. Les gouvernements ne vont pas franchir cette porte et décider de s'abstenir dès lors de tout jeu politique.

Il y aura des manœuvres politiques. Mais certains mécanismes, comme l'examen périodique universel, empêcheront les manœuvres politiques.

Je voudrais parler du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Après deux ou trois ans à fonctionner comme secrétariat, il sera entièrement remanié, question à laquelle on travaille d'ores et déjà. La moitié des activités seront nouvelles. C'est un aspect qui a trait à ce dont vous avez parlé au sujet du traité. Il est trop tôt pour décider de fusionner tous les traités en un seul document juridique.

Par exemple, le haut-commissaire participera à un examen portant sur 85 pays et retirera des informations de tous ces traités. Il en sortira quelque chose. Je ne sais pas quoi, mais il en sortira quelque chose. Je ne sais pas si cela se fera aux dépens des autres fonctions du haut-commissaire, mais il s'élaborera de ce fait quelque chose de hautement important.

Le sénateur Poy : J'ai une question spécifiquement pour M. Roy. Vous avez parlé de la Commission asiatique et de la Commission africaine, en soulignant qu'elles fonctionnaient en bloc. A-t-on constitué ces commissions pour créer des règles distinctes? Il serait logique de penser que les mêmes règles s'appliquent à tous. S'agit-il uniquement de blocs politiques? J'ai besoin d'un éclaircissement.

M. Roy : Comme vous le savez, sur le continent européen et dans notre hémisphère, dans les Amériques et en Afrique, nous avons la commission des droits de l'homme originale. Les commissions de l'Asie et de l'Afrique sont différentes. Dans cet hémisphère, elles sont la création du pays. Elles n'ont pas de liens directs institutionnels ou juridiques avec le Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

That original commission is a different business. For example, the African countries may decide to appoint a special rapporteur. If they decide to do so, they receive a national report about what is happening in their member countries. It is another level, not connected, except that if you are Burkina Faso or Bolivia and you have prepared a report for your original commission, you will use the content largely to go to Geneva.

Senator Poy: The council does not have members in these blocs?

Mr. Roy: No.

Senator Poy: It is totally different.

Mr. Roy: It is different and independent.

Senator Poy: As far as indigenous peoples go, do they have their own bloc or commission that cuts across political lines or borders?

Mr. Roy: The Aboriginal people have made tremendous gains in the United Nations system. They were not at the United Nations 25 to 30 years ago. Now they have a caucus that is significant and plays an important role in the preparation of the UN declaration on the rights of indigenous peoples. Unfortunately, Canada voted with Russia, and Russia voted with Canada on that. That is number one.

They also have the permanent forum in New York. A strong lady from the Philippines chairs that permanent forum. They do not have a commission, an institution, but now they are part of the system. We cannot work on the field of human rights and the rights of the indigenous people without working with this coalition in Geneva, or this permanent forum in New York.

Senator Poy: This bloc goes across political borders: the Aboriginal people in Australia work with those in Canada?

Mr. Roy: Yes: That network is global.

Senator Poy: Are they heard on the council?

Mr. Roy: The commission decided 10 years ago to create this working group that has worked for 10 or 11 years now to produce a declaration on the rights of indigenous peoples.

I will give you this answer: 10 years ago they were sufficiently visible and active to be heard by the council who decided that they would try to find a consensus on the rights of Aboriginal people and put this consensus in a universal declaration.

[Translation]

Senator Dallaire: Ms. Duplessis, you suggested that, as a middle power, Canada's position should not be entirely governed by the regional groupings, that is, the European group in our case.

I could not agree more. Could we not choose an entirely different philosophy to define our role on the international stage with regard to human rights: could we not lead the way in the quest to break down the barriers that exist between the various

Il en va différemment de la commission d'origine. Par exemple, les pays africains peuvent décider de nommer un rapporteur spécial. Si tel est le cas, ils reçoivent un rapport national sur ce qui se passe dans leurs pays membres. C'est là un niveau différent, sans lien avec l'autre, sauf que si vous êtes le Burkina Faso ou la Bolivie et que vous avez préparé un rapport pour votre commission d'origine, vous en utiliserez largement le contenu quand vous vous rendrez à Genève.

Le sénateur Poy : Le Conseil n'a pas de membres dans ces blocs?

M. Roy : Non.

Le sénateur Poy : Il est totalement différent.

M. Roy : Il est différent et indépendant.

Le sénateur Poy : En ce qui concerne les peuples autochtones, ont-ils leur propre bloc ou commission qui fait fi des frontières et des distinctions politiques?

M. Roy : Les peuples autochtones ont énormément progressé dans le système de l'ONU. Il y a 25 ou 30 ans, ils n'étaient pas représentés aux Nations Unies. Maintenant, ils ont un groupe qui joue un rôle important dans la préparation de la déclaration des droits des peuples autochtones de l'ONU. Hélas, le Canada a voté avec la Russie et la Russie, avec le Canada, sur cette question. C'est la première chose.

Ils ont également la tribune permanente à New York. C'est une dame déterminée des Philippines qui la préside. Ils n'ont pas de commission ou d'institution, mais ils font désormais partie du système. Nous ne pouvons pas travailler dans le domaine des droits de la personne ni dans celui des droits des peuples autochtones sans collaborer avec cette coalition à Genève ou cette tribune permanente à New York.

Le sénateur Poy : C'est un bloc qui transcende les frontières politiques : les peuples autochtones de l'Australie travaillent avec ceux du Canada?

M. Roy : Oui, c'est un réseau international.

Le sénateur Poy : Leur voix est-elle entendue au Conseil?

M. Roy : La Commission a décidé, il y a 10 ans, de créer ce groupe de travail qui travaille à présent depuis 10 ou 11 ans à l'élaboration d'une déclaration des droits des peuples autochtones.

Je vous répondrai ceci : il y a 10 ans, il était assez actif et assez remarqué pour être entendu au Conseil qui a décidé qu'il serait bon d'essayer de parvenir à un consensus sur les droits des peuples autochtones et de l'enchâsser dans une déclaration universelle.

[Français]

Le sénateur Dallaire : Madame Duplessis, vous avez indiqué qu'en tant que moyenne puissance, on ne devrait pas jouer un rôle purement axé vers les blocs : pour nous, le bloc européen.

Dans ce contexte, je suis d'accord à 100 p. 100. Ne pourrait-on pas avoir une philosophie complètement différente dans notre rôle à l'échelle internationale dans le domaine des droits humains, et devenir des chefs de file dans la volonté de percer ces blocs et

blocs; could we not serve as a bridge for the big guns such as the United States? Could we not build capacity on this front? Would the Department of Foreign Affairs support such an endeavour? Has this idea already been considered?

Ms. Duplessis: I fully agree with you. Canada should take on exactly such a role — it is the only way to progress beyond the current polarization that does not work. After the Cold War, we thought that such polarization was a thing of the past, but I think that we are heading down that road again.

As for the Department of Foreign Affairs, I am unable to give you an answer. I have no idea whether the Canadian executive supports such an approach. I tabled a brief providing you with information that might be of interest. A number of think pieces have been tabled by both individual countries and by NGOs, who have been strongly encouraged by Luis Alfonso De Alba, the president of the new council and representative of the Mexican ambassador. Mexico is another middle power and Mr. De Alba has strongly encouraged — and continues to encourage — countries such as Canada, Switzerland and Luxemburg to use a cross-cutting approach to reach out to countries open to the idea of human rights advancement and to build alliances on specific subjects. This is the approach favoured within the new council.

Senator Dallaire: Our recent visit gave us the impression that we were simply pawns of the American.

Ms. Duplessis: I do not agree.

Senator Dallaire: That is the impression that I got and I would like to see proof to the contrary. Are you aware of any specific research that is being undertaken as to how a middle power such as Canada could develop new ways of working with the regional blocs? Is there any actual work being done?

Ms. Duplessis: I could not comment on what is happening at the departmental level in Canada; however, I can forward you a hyperlink regarding Canada's working document at the international level.

Senator Dallaire: But no concrete work has been undertaken on this front.

Ms. Duplessis: Not to my knowledge, no.

Senator Dallaire: My next question is for Mr. Roy.

You spoke of the Charter of Rights and Freedoms and the development and implementation of various protocols in Canada and, in doing so, made several suggestions as to how human rights could be advanced. Amongst other ideas, you suggested an ambassador. What do you think about having a minister for human rights? At the moment, human rights issues are the responsibility of the justice minister, who seems to treat this aspect of his portfolio as being of secondary importance, choosing to delegate responsibility to public servants.

Mr. Roy: You and I have already spoken about this matter. I know your question and you know my answer, but I would be happy to reiterate it for the committee.

d'être un pont pour les gros joueurs comme les États-Unis? Ne pourrait-on pas créer cette capacité? Y a-t-il un désir au ministère des Affaires étrangères? Cette initiative a-t-elle déjà été envisagée?

Mme Duplessis : Je suis tout à fait d'accord avec vous. Le Canada devrait jouer ce rôle. C'est la seule façon de nous sortir d'une logique polaire qui ne fonctionne pas. On croyait être sorti de ce monde bipolaire après la guerre froide et j'ai l'impression qu'un autre monde bipolaire est en train de se créer.

Pour ce qui est du ministère des Affaires étrangères, je ne pourrais pas vous répondre. Je n'ai aucune idée de la volonté de l'exécutif canadien par rapport à cette logique transversale. J'ai déposé un texte et vous avez des informations si cela vous intéresse. Plusieurs documents de travail conceptuels ont été déposés par des pays, des ONG qui auraient été fortement encouragées par le président du nouveau conseil Luis Alfonso De Alba, qui représente l'ambassadeur du Mexique, une autre puissance moyenne. Il a énormément encouragé — et le fait encore — des pays comme le Canada, la Suisse, le Luxembourg à utiliser des logiques transversales des droits de l'homme pour atteindre des pays perméables à la logique des droits de l'homme et créer des alliances sur des sujets plus spécifiques. Cette façon de faire est encouragée à l'intérieur même du nouveau conseil.

Le sénateur Dallaire : Notre visite récente nous a donné l'impression que nous étions tout simplement des pions des Américains.

Mme Duplessis : Non, je ne pense pas.

Le sénateur Dallaire : C'est l'impression que j'ai et j'aimerais voir la preuve du contraire sur le conseil. Êtes-vous consciente qu'il se fait de la recherche spécifique où une moyenne puissance comme la nôtre pourrait innover de nouvelles méthodes de travail avec les blocs. Y a-t-il vraiment du travail concret?

Mme Duplessis : Au Canada, à l'intérieur des ministères, je ne pourrais pas vous répondre, cependant à l'échelle internationale, je pourrais vous envoyer le lien au sujet du document de travail du Canada.

Le sénateur Dallaire : Mais aucun travail concret n'a été entrepris à ce sujet.

Mme Duplessis : À ma connaissance, non.

Le sénateur Dallaire : Ma prochaine question s'adresse à M. Roy.

Avec une loi fondamentale comme la Charte canadienne des droits et libertés et avec l'évolution des différents protocoles qui existent et leur application dans notre pays, vous avez évoqué nombre d'idées pour faire évoluer la situation des droits de la personne. Vous avez parlé d'un ambassadeur général, entre autres. Quelle opinion avez-vous d'un ministre attiré aux droits de la personne — plutôt que de s'en remettre au ministère de la Justice — semble gérer ce dossier comme une tâche secondaire et qui délègue cette responsabilité aux fonctionnaires?

M. Roy : On a déjà parlé de ce sujet ensemble. Je connais votre question et vous connaissez ma réponse, mais je suis content de pouvoir la reformuler devant le comité.

With your indulgence, I would also like to add to Professor Duplessis' answer concerning Canada's capacity to build relationships with countries other than the obvious choices, such as the European group.

[English]

We have done that in the land mine campaigns. We have done that for the International Criminal Court. We have done that recently in many significant domains.

[Translation]

With regard to your question, should we have a department of human rights?

[English]

The first reaction will be, why not, and then there would be more thinking about the significance of that. If it was to mean that other departments, such as security, defence, justice and external affairs, would say that human rights are the business of this secretariat and not their business anymore, I would be against that.

We are in a time when questions about human rights need to be spread all over the place. I would ask in this presentation that the Prime Minister appoint someone close to the Prime Minister's Office. Let us look at the security files. How many jobs have we created? There have been more senior jobs with huge budgets, but not a single one in terms of human rights.

[Translation]

I would prefer to see a cabinet committee on human rights, chaired by the Prime Minister, for example. If, like I do, you take human rights seriously and believe that it will be the issue that dominates the world's agenda for the next 25 years, you have to turn to other bodies. In my previous incarnations, I have had the opportunity to work with federal ministers and I found that, although they had the will and the job title, they did not have the budgets and could not therefore deliver the goods. People questioned why human rights fell under the purview of Foreign Affairs or Justice when there was a Secretary of State for the Francophonie with a \$1.2-million budget. Obviously, we have at times thought: why not have a department of human rights? At first blush, the idea is appealing, but when we thought about it a little more, we wondered if we would not be confining human rights to one specific place. That was when I started to have very serious doubts.

Senator Fraser: I have two questions, one for each witness.

I would like to begin with you, Ms. Duplessis. My question concerns the unification of the various authorities, so as to create a single authority to monitor all of the conventions. You have explained the huge legal difficulties that such a solution presents, but do you think that it would be a good idea for Canada to support the proposal? I cannot deny that I have my concerns —

Si vous me le permettez, je voudrais ajouter à la réponse de la professeure Duplessis concernant la capacité du Canada de rassembler au-delà des groupes prévisibles comme le groupe européen.

[Traduction]

Nous l'avons fait dans notre campagne contre les mines terrestres. Nous l'avons fait pour la Cour pénale internationale. Nous l'avons fait récemment dans bien des domaines importants.

[Français]

Concernant maintenant votre question, est-ce qu'on devrait avoir un ministère des Droits de la personne?

[Traduction]

La première réaction serait de dire : « Pourquoi pas? ». Suivrait une réflexion plus approfondie sur les répercussions. Si, au bout du compte, les autres ministères, comme la Sécurité, la Défense, la Justice et les Affaires extérieures, se lavaient les mains des droits de la personne comme étant désormais du seul ressort de ce secrétariat, je serais contre.

Nous sommes à une époque où il doit être question des droits de la personne dans tous les domaines. Je demanderais aujourd'hui que le premier ministre nomme quelqu'un de proche du cabinet du premier ministre. Envisageons les dossiers de sécurité. Combien d'emplois avons-nous créés? Il y a eu plus d'emplois d'importance avec de gros budgets, mais pas un seul pour les droits de la personne.

[Français]

J'aimerais mieux avoir un comité du Cabinet sur la question des droits de la personne, présidé par le premier ministre, par exemple. Si nous sommes sérieux et pensons que la question des droits de la personne est le grand débat des 25 prochaines années dans le monde — et je crois cela —, il faudra aller à d'autres instances. J'ai travaillé avec des ministres fédéraux par le passé, dans d'autres fonctions, qui avaient le titre, mais pas les budgets et qui, malgré une très bonne volonté ne pouvaient pas livrer. Les gens disaient : « Mais non, il y en a un ministre de la Francophonie, pourquoi aller vers les Affaires étrangères ou à la Justice? Il y a un secrétaire d'État à la Francophonie avec un budget de 1,2 million de dollars! » Bien sûr, l'idée nous passe par la tête : pourquoi ne pas avoir un ministère des droits humains? C'est quand même tentant à première vue, mais quand on réfléchit un peu plus, on se demande si nous ne sommes pas en train de placer les droits humains dans un coin. Et c'est là que je commence à avoir de très sérieux doutes.

Le sénateur Fraser : J'aurais deux questions, une pour chaque témoin.

Je commencerais avec vous, madame Duplessis, si vous le permettez. C'est au sujet de cette question de l'unification des organes de contrôle, une seule autorité veillant sur toutes les conventions. Vous nous avez expliqué les difficultés juridiques immenses que cette solution amène, mais pensez-vous que ce serait une bonne idée que le Canada appuie cette proposition.

if we were to have a single authority. I think that some conventions would be neglected, starting with the convention on the rights of women. What do you think?

Ms. Duplessis: I have given a great deal of thought to this question. I think that it would all depend on the structure of the unified authority. You are right to say that one of the risks would be to undermine certain specific rights or neglect certain vulnerable groups protected by the conventions; however, the High Commissioner's proposal draws attention to the risk so that it might be avoided. I take comfort in the knowledge that they are clearly cognizant of this risk, which can be avoided if the political will is there to do so.

I am more concerned about the structure. There has been talk of creating several divisions. The idea was for each division to take on the work of one of the existing bodies, so there would be seven divisions in all, but we decided that such a proposal was not workable as it offers only the appearance of integration. Furthermore, each division would be simply taking on the work of the existing body when in fact we want to go further. Our subsequent discussions led us to conclude that we could set up divisions, but that each division would have responsibility for the seven conventions. It is important to share expertise and it was therefore suggested that one division would receive all complaints, all individual petitions concerning states that have ratified the protocols of the various conventions. I believe this to be a good idea from a legal perspective. One division would have the responsibility of receiving complaints. I believe that to be something which is fundamental. The problem with a unified authority is that it can result in the fragmentation of international law. With the proliferation of international control mechanisms and quasi-judicial mechanisms, it has become increasingly difficult to ensure foreseeability in the application of the law, a situation that is extremely damaging for a legal system. In fact, it signs its death warrant; governments must understand the precise nature of their international obligations. That is why I believe it would be very beneficial to have a unified division at the international jurisprudence level, although we do not have to call it that.

I share your concern completely about how the scope of a number of conventions and the range of activities of some groups are being reduced.

Senator Fraser: I will give you an example. I was in Strasbourg recently, where I was truly shocked by what I learned. I was attending a session of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and, among other things, we considered the draft convention on the sexual exploitation and sexual abuse of children. Just imagine that, in order to reach a consensus among European countries, a number of derogatory clauses, which I find to be scandalous, had to be included in the convention, thus giving countries the right to not accept provisions on, for example, child pornography. It was simply astounding! That, in Europe, is the price to pay to arrive at a compromise. If that is the case in Europe, just imagine what things are like elsewhere! You now understand why I am worried.

Je ne vous cache pas que cela m'inquiète, car je pense que dès qu'on aura une seule autorité, certaines conventions seront négligées, à commencer par les droits des femmes. Qu'en pensez-vous?

Mme Duplessis : J'ai beaucoup réfléchi à cette question. Je crois que tout dépend de la structure de ce corps unifié. L'un des dangers serait effectivement le risque de perdre certains droits spécifiques ou certains groupes vulnérables qui sont protégés dans ces conventions, mais dans la proposition du haut commissaire, on a noté cette situation afin de l'éviter. Je pense donc que, déjà, c'est rassurant de savoir qu'ils sont conscients de ce danger clairement énoncé; on peut l'éviter si on le souhaite et si on a la volonté politique.

Ce qui m'inquiète plutôt, c'est la structure. Il est question d'un travail en chambre où il y aurait plusieurs chambres. On a repris un peu l'idée que chaque chambre ferait le travail d'un des organes conventionnels existants, donc il y aurait sept chambres, mais on s'est dit que cette proposition n'est pas viable parce que l'unification n'est pas réelle, c'est un paravent. Finalement, chaque chambre recrée le travail de l'organe conventionnel. Cependant, on veut aller plus loin. Nous avons commencé à discuter et nous avons trouvé qu'ils pourraient travailler en chambre en touchant aux sept conventions. Il faudrait partager l'expertise entre les différents experts et on a prévu — et cela m'intéresse au plan juridique —, une chambre qui recevrait toutes les plaintes, les pétitions individuelles pour les États qui ont ratifié les protocoles pour chaque convention. Une chambre s'occuperait de recevoir ces plaintes individuelles. Je trouve cela fondamental. Lorsqu'on parle d'un corps unifié, il y a un danger évident de fragmentation du droit international. Il y a de plus en plus de mécanismes de contrôle internationaux et de mécanismes quasi judiciaires et on n'arrive plus à retrouver et à prédire la règle de droit, ce qui est extrêmement dommageable pour un système juridique. Au bout du compte, c'est sa mort. Les États doivent connaître leurs obligations internationales avec précision. C'est pourquoi une chambre ou un corps unifié juste au niveau de la jurisprudence — on n'est pas censé l'appeler comme cela au plan juridique —, je pense que ce serait très bénéfique à ce niveau.

Je partage tout à fait votre crainte de voir certaines conventions et certains groupes perdre un peu l'étendue qu'ils avaient auparavant.

Le sénateur Fraser : Je vous donne un exemple. Je reviens de Strasbourg et j'ai été vraiment choquée. J'étais à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et, entre autres, on a regardé le projet de convention sur l'exploitation sexuelle des enfants et l'abus sexuel des enfants. Imaginez-vous, pour avoir un consensus parmi les pays européens, on a dû insérer dans cette convention des clauses échappatoires — qui sont à mon avis scandaleuses — qui donnent au pays le droit de ne pas accepter les dispositions, par exemple, sur la pornographie juvénile. C'est extraordinaire! C'était le prix — en Europe d'un compromis. Si c'est le cas en Europe, imaginez ailleurs! Vous comprenez maintenant pourquoi je suis inquiète.

Mr. Roy, a number of people have told us that the code of conduct issue is a source of concern. Could you give us some clarification on that? Why is it a source of concern? What are the dangers and what is happening? What do you know about the current developments on that issue?

Mr. Roy: In the course of the discussions on the special procedures regarding rapporteurs, a number of countries moved that special rapporteurs be chosen by the council. They also moved that there be a code of conduct governing their work.

In some ways, that is a useful proposal. Once you have a dozen experts acting as special rapporteurs, these people need to follow standards that are politically appropriate.

Let us consider a specific case. A few years back, when Mr. Ramcharam was the acting high commissioner, one of the special rapporteurs went to China and gave a press conference during which he condemned the Chinese government for its practices in such areas as food, nutrition and agriculture, and this even before his report had been received and assessed.

Can that individual who was chosen, who is qualified and who clearly has things to say, condemn the human rights policies of that country on behalf of the international community, after spending only one week in that country? The person represents the council. He is appointed by the High Commissioner. Rules have to be observed. But those rules should not prevent special rapporteurs from coming into contact with a country's civil society. The rules should not prevent them from speaking with opposition parties, having access to documents and to the people who produced them, as well as to senior government officials, et cetera. Special rapporteurs must have total access. Now, the issue of discretion is a real problem, requiring good judgment.

Senator Fraser, regarding your question and the one asked by Senator Dallaire, I have to say a few words about Canada. I believe that Canada has recently taken some important positions; I touched upon them earlier. Yesterday, Foreign Affairs Minister Peter McKay announced the resumption of dialogue with China. I applaud that initiative. I have just returned from a three-week tour of Chinese universities, and I believe that what Mr. McKay announced this morning is extremely significant and important.

There are, however, areas that are opening up in Canada. Earlier in my presentation I said that we cannot avoid addressing the issue of social and economic rights in the coming years. We will have to find a way to develop a framework for recognizing rights. There are many examples of things happening around the world. You spoke about Europe. The French have just recognized the right to shelter and housing in an act of their Parliament. A number of initiatives are being taken and would be worth compiling, something in which Canada could take a leadership role, in terms of knowledge, and thus provide a great service and break down the predictable barriers to change.

Monsieur Roy, cette question de code de conduite, plusieurs personnes nous ont dit comme vous que c'est un point d'inquiétude. Est-ce que vous pourriez nous donner plus de précision? Pourquoi est-ce un point d'inquiétude? Quels sont les dangers et qu'est-ce qui se passe? Qu'est-ce que vous savez sur ce qui se passe là-dessus en ce moment?

M. Roy : Dans les discussions sur les procédures spéciales concernant les rapporteurs, un certain nombre de pays ont proposé, premièrement, que le choix des rapporteurs spéciaux soit fait par le conseil. Deuxièmement, ils ont proposé que l'on encadre le travail des rapporteurs spéciaux d'un code de conduite.

Il y a quelque chose d'utile dans cette proposition. À partir du moment où il y a des dizaines d'experts qui sont des rapporteurs spéciaux, il doit y avoir, quelque part, une espèce d'adhésion de ces personnes à des normes politiquement convenables.

Prenons un cas précis. Il y a quelques années, lorsque M. Ramcharam était le haut commissaire intérimaire, un des rapporteurs spéciaux est allé en Chine et a fait une conférence de presse où il a, avant même que son rapport n'ait été reçu et évalué, condamné le gouvernement chinois dans des domaines qui touchaient à l'alimentation, la nutrition, l'agriculture, et cetera.

Cet individu qu'on a choisi, qui est compétent, qui a manifestement des choses à raconter, peut-il, au nom de la communauté internationale, après un séjour d'une semaine dans un pays, condamner la politique de ce pays au nom des droits humains? Il représente quand même le conseil. Il est nommé par le haut commissaire. Il y a des règles. Mais ces règles ne doivent pas empêcher les rapporteurs spéciaux d'avoir accès, lorsqu'ils sont dans un pays, à la société civile. Ces règles ne doivent pas les empêcher d'avoir accès aux partis de l'opposition, d'avoir accès aux documents et à ceux qui les produisent, aux hauts fonctionnaires des États, et cetera. L'accès des rapporteurs spéciaux doit être absolu. Maintenant, leur discrétion — c'est une question de bon jugement — est un vrai problème.

Sénateur Fraser, en relation avec votre question et à celle du sénateur Dallaire, il m'importe de vous dire un mot sur le Canada. Je crois que le Canada, récemment, a pris quelques positions d'importance; je vous les ai mentionnées tantôt. Le ministre des Affaires étrangères, Peter McKay, a annoncé hier la reprise du dialogue avec la Chine. J'applaudis cette déclaration. Je reviens d'une tournée d'universités de trois semaines en Chine, je crois que ce que M. McKay a annoncé ce matin est extrêmement significatif et important.

Mais il y a des champs qui s'ouvrent au Canada. Je l'ai dit dans ma présentation tantôt, on ne fera pas dans les prochaines années l'économie des droits sociaux et des droits économiques. Il faudra trouver une façon d'encadrer la reconnaissance des droits. Il y a beaucoup d'expériences qui se font dans le monde. Vous parliez de l'Europe. Les Français viennent d'accepter, par une loi de leur Parlement, le droit à l'habitation, à un logement. Il y a plusieurs expériences qui se font et qui mériteraient d'être colligées, sur lesquelles si le Canada prenait un leadership de savoir, il rendrait un immense service et briserait les frontières des blocs prévisibles.

The second area Canada could become involved in is the issue of rights in China. The public debate in China is incredibly lively, and we as a country cannot simply stand back and watch; as other countries are doing, we have to help Chinese civil society, and we can do so in a much more significant way than we can in Egypt, for example. There are very significant, long-term issues that can be dealt with through trade negotiations at the WTO, like social economic rights and social and health issues — we did so at Doha, but dealt with other issues. If Canada took position on those three areas, we could recapture our place on the current global stage.

[English]

Senator Nancy Ruth: You talked about providing a secretariat for the non-governmental organizations and pulling them together. How do you see their impact on the council and how can it be sharpened and made more effective? How do you see NGOs once they come back here pushing the provincial agendas to implement the human rights? As a tag-on, how do you see the \$100,000 that Mr. Harper has announced for the human rights museum and the ongoing funding of \$20 million a year? What agenda would you give that museum to push your agendas?

Mr. Roy: The Winnipeg museum was first announced by a previous government.

Senator Nancy Ruth: It was, but ongoing funding was not.

Mr. Roy: You are right, there was no ongoing funding.

Since we have no time, the best practices of NGO participation are included in the first section of the binder we gave you. We are speaking too quickly here but since last June and the creation of the council, everything concerning the participation of NGOs has been acceptable. It has to be strengthened and institutionalized, but NGOs were able to participate in the work of the council in various ways in the last ten months.

Senator Nancy Ruth: What do they do when they come back here to make the provincial governments use their federal funding to make rights happen, such as housing rights?

Mr. Roy: What do Canadian NGOs do? You know the answer better than I. Some NGOs are fighting for the rights of women and Aboriginal rights, and trying to convince committees like yours. That is their activity. There were 25,000 people on the street in Montreal yesterday — another subject — and that is civil society living.

Senator Munson: There is a big binder, then a two pager that I like from *The Globe and Mail* that you wrote about a month ago. We are back to the integrity of the United Nations Human

La deuxième idée à laquelle le Canada pourrait s'attacher est cette question sur la Chine. Il y a une effervescence extraordinaire du débat public en Chine et en tant que pays, on ne peut pas simplement le constater; on doit venir, comme le font d'autres pays, en aide à la société civile chinoise, et on peut venir en aide à la société civile chinoise d'une façon plus importante qu'on peut le faire en Égypte, par exemple. Il y a quelque chose de très important à long terme et à l'OMC, les questions de droits socioéconomiques dans la négociation commerciale, les dimensions sociales, les dimensions par rapport à la santé — comme on l'a fait à Doha, mais par rapport à d'autres questions —, si le Canada se positionnait sur ces trois domaines, on reconquerrait un espace public global présent.

[Traduction]

Le sénateur Nancy Ruth : Vous avez parlé de la création d'un secrétariat pour les organisations non gouvernementales, afin de les rassembler. Selon vous, quel sera leur impact sur le Conseil? Comment peut-on le rendre plus efficace? Pensez-vous que les ONG, une fois de retour ici, feront pression sur les provinces pour mettre en œuvre le programme des droits de la personne? Que pensez-vous, accessoirement, des 100 000 \$ annoncés par M. Harper pour le musée des droits de la personne, ainsi que du financement permanent de 20 millions de dollars par an? Quelle mission donneriez-vous au musée, pour faire progresser vos causes?

M. Roy : Le musée de Winnipeg a d'abord été annoncé par le gouvernement précédent.

Le sénateur Nancy Ruth : Oui, mais pas le financement permanent.

M. Roy : Vous avez raison, il n'y avait pas de financement permanent.

Vu que nous manquons de temps, nous avons inclus les pratiques exemplaires pour la participation des ONG dans la première partie du cartable que nous vous avons remis. Nous survolons les choses ici, mais, depuis juin dernier et la création du Conseil, tout ce qui concerne la participation des ONG a été acceptable. Il faut encore renforcer et institutionnaliser cet élément, mais les ONG ont été en mesure de participer au travail du Conseil de diverses façons au cours des dix derniers mois.

Le sénateur Nancy Ruth : Que font les ONG de retour au pays pour amener les gouvernements provinciaux à utiliser le financement fédéral en faveur des droits, notamment le droit au logement?

M. Roy : Que font les ONG canadiennes? Vous connaissez mieux que moi la réponse à cette question. Certaines ONG luttent pour le droit des femmes et ceux des Autochtones, en s'efforçant de convaincre des comités comme le vôtre. Là est leur activité. Il y avait 25 000 personnes dans les rues de Montréal hier, sur une autre question, ce qui illustre la vie de la société civile.

Le sénateur Munson : Il y a un gros cartable, mais aussi un article de deux pages extrait du *Globe and Mail*, que vous avez écrit il y a environ un mois. On revient à l'intégrité du Conseil

Rights Council. You had four suggestions. First, the effective Universal Periodical Review mechanism must be established. Second, a comprehensive system of special rapporteurs must be maintained to investigate things such as violence against women and the rights of indigenous people. Third, a strong expert advisory body must be developed. Fourth, you proposed that a complaint mechanism must be created allowing individuals to seek redress for human rights violations.

You say these recommendations should be implemented within three months. Now it would be two months. These are strong recommendations. You talk about the integrity of this new council. If they do not address the situation, what will happen to the integrity of this council which, it seems to me, is diminished week by week, every time we listen to other witnesses or hear the stories of Darfur and other countries?

Mr. Roy: Senator Munson, that three-month reference to the schedule has been the work of the council since its creation in June of last year. They still have two months to finish their job. They are supposed to have the rules and procedures by next June.

If the UN Human Rights Council failed, if the Universal Periodical Review is a farce of some sort, a two-page business with no content, it will be a blow for the human rights doctrine and politics that have been developed in the world in the last 60 years. We talk about universality of rights. That is the place where universality has to be in action, visible, producing results and delivering. If it were to collapse because of a takeover by a group of states — I do not think this scenario will happen, but we do not know — it will be a terrible blow. What has been established in the last 60 years may be in great jeopardy.

Senator Munson: June is close, and the way the United Nations works is that things move painfully slowly, from my experience serving it as a reporter and as a senator.

Mr. Roy: As I mentioned earlier, I do not think that everything will be settled by June. That is a work in progress. We will have a definitive answer to all questions by June.

As Ms. Duplessis mentioned concerning the special procedure and the universal periodic review, we should know at least the core elements. We have reason to believe that the council will work reasonably well. Most things are not new. Almost everything that is on the table comes from the former commission.

That is the rule in negotiation: The last 10 days or the last two weeks will become extraordinarily important. I am sure there will be some night sessions around the negotiations. Let us hope and let us push our government also.

Senator Munson: All we can have is hope, I guess.

des droits de l'homme des Nations Unies. Vous aviez quatre suggestions : premièrement, l'établissement d'un mécanisme d'examen périodique universel efficace; deuxièmement, le maintien d'un système complet de rapporteurs spéciaux, afin d'enquêter sur des sujets tels que la violence à l'encontre des femmes ou les droits des peuples indigènes; troisièmement, le développement d'un corps consultatif d'experts fiables; et, quatrièmement, la création d'un mécanisme de plaintes qui permette à des particuliers d'avoir un recours en cas de violation des droits de la personne.

Vous dites que ces recommandations pourraient être mises en œuvre en l'espace de trois mois. Maintenant, ce serait deux mois. Ce sont des recommandations solides. Vous parlez de l'intégrité du nouveau conseil. Faute d'attaquer le problème de front, qu'advient-il de l'intégrité de ce conseil qui me semble diminuer semaine après semaine, chaque fois que nous entendons d'autres témoins ou entendons des récits portant sur le Darfour et d'autres pays?

M. Roy : Sénateur Munson, le Conseil travaille à ce renvoi à trois mois dans son échéancier depuis sa création, en juin de l'an dernier. Il lui reste encore deux mois pour finir le travail. Il est censé avoir mis en place les règles et les procédures d'ici juin.

Si le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies échouait, si l'examen périodique universel est une quelconque farce, un document de deux pages sans contenu, ce sera un coup porté à la doctrine et aux politiques des droits de l'homme élaborées dans le monde depuis 60 ans. Nous parlons du caractère universel des droits. Le Conseil est le lieu où l'on doit voir cette universalité à l'œuvre, clairement, avec des promesses tenues et des résultats. Si cela échouait à la suite d'une prise de contrôle par un groupe de nations — je doute que le scénario se réalise, mais on ne sait jamais — le coup serait terrible. Cela pourrait grandement compromettre ce qui a été établi au cours des 60 dernières années.

Le sénateur Munson : Le mois de juin approche à grands pas, et en tant que journaliste et sénateur, j'ai pu constater qu'à l'ONU les choses bougent très lentement.

M. Roy : Je le répète, à mon avis, tous les problèmes ne seront pas réglés d'ici juin. Les choses sont en cours d'évolution. Toutefois, nous recevrons une réponse à l'ensemble des questions d'ici juin.

Ainsi que l'a mentionné Mme Duplessis au sujet de la procédure spéciale et de l'examen périodique universel, nous devrions à tout le moins être mis au courant des éléments essentiels. Nous avons de bonnes raisons de penser que le Conseil fonctionnera relativement bien. La plupart de ses fonctions ne sont d'ailleurs pas nouvelles mais ont été héritées de l'ancienne commission.

Lors de négociations, en règle générale, ce sont les dix derniers jours ou les deux dernières semaines qui sont déterminants. Je suis sûr qu'il y aura des séances de négociation la nuit. Espérons-le et pressons aussi notre gouvernement.

Le sénateur Munson : Tout ce que nous pouvons faire, c'est donc d'espérer.

The Chairman: Thank you, Mr. Roy and Ms. Duplessis. You have completed our witness list, as we are now imminently ready to write the report. We are mindful of the June time frame; and we wanted to provide our advice to the government as quickly as possible, and to relay the messages that we have heard from many of the witnesses.

You have given us information that we did not have before, and that is extremely helpful in fleshing out our report. You have also outlined the challenges succinctly — both politically and within the framework and deliberations of the council.

I, for one, do not give up on it. I was looking for some innovative suggestions and opinions, and you have helped us frame some of those. Hopefully, we will be part of the process that will bear fruit in having a reinvigorated council, and not the opposite, which may be a possibility we do not want to think about.

Thank you for your indulgence in staying longer, and for your written materials. They will be extremely helpful in our report.

Senators, we are running late and I am mindful that there is a caucus. There will be a budget handed out, while we will deal with after the next panel, and leave future business to the steering committee. I have a proposal, which I will make at that time, as to how we will deal with all the issues.

We are continuing with our order of reference with respect to the Public Service Commission of Canada, examining cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service, and studying the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

For the purposes of the record, in February 2007, this committee filed a report entitled, *Employment Equity in the Federal Public Service — Not There Yet*.

We have asked Maria Barrados, President of the Public Service Commission of Canada, to come back with her officials to respond to our recommendations and report, and to give any further points of view. As we noted in the report, we are anxious to hear not only of the recommendations, but we were surprised that there had been some musings about changing the targets or investigating the appropriateness of the target, as we had not heard that indicated previously. We found that there was no reason to change the targets: as we had looked historically, the targets were achievable. They may have been difficult, but with persistence and with the right policies, practices and political will, they should be achievable.

I wanted to note that point, and I am sure you will address it.

La présidente : Je vous remercie, monsieur Roy et madame Duplessis. Vous étiez nos derniers témoins, et nous sommes maintenant tout à fait prêts à rédiger notre rapport. Nous garderons à l'esprit l'échéance du mois de juin. Par ailleurs, nous tenons à donner notre avis au gouvernement dans les plus brefs délais et à lui relayer aussi les avis de bon nombre de nos témoins.

Vous nous avez fourni des renseignements inédits qui viendront utilement étayer notre rapport. Vous avez aussi réussi à exposer de manière succincte les problèmes tant politiques que fonctionnels que le Conseil devra résoudre.

Pour ma part, je ne cesserai pas de le soutenir. J'étais à la recherche de propositions et d'avis novateurs, et vous nous en avez fournis. Nous espérons participer au processus qui mènera à la mise sur pied d'un conseil redynamisé, et non le contraire, éventualité à laquelle nous préférons ne pas songer.

Je vous remercie de l'indulgence dont vous avez fait preuve pendant que nous vous faisons attendre ainsi que des documents que vous nous avez fournis. Ils nous seront extrêmement utiles.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous sommes en retard, et je n'ignore pas non plus qu'il y a une réunion de caucus aujourd'hui. Un document budgétaire vous sera distribué, que nous étudierons après l'audition du prochain groupe de témoins. Quant à la question des travaux futurs, elle sera confiée au comité de direction. Je vous proposerai auparavant une marche à suivre relativement à l'ensemble des questions.

Conformément à notre ordre de renvoi portant sur la Commission de la fonction publique du Canada, nous examinons des cas de discrimination présumés dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et étudions la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés.

Pour les fins du procès-verbal, en février 2007, notre comité a déposé un rapport intitulé *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore*.

Nous avons demandé à Mme Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique du Canada, et à ses collaborateurs de revenir témoigner devant nous afin de répondre à nos recommandations et à notre rapport et de nous faire bénéficier encore une fois de leurs avis. Ainsi que nous l'avons souligné dans le document, nous tenons vivement à entendre les réactions de la Commission à nos recommandations, mais à notre étonnement, nous avons entendu parler de certaines modifications des cibles ou d'enquêtes qui seraient chargées d'étudier leur pertinence, et cela est nouveau. Nous avons pourtant conclu qu'il n'y avait pas de raison de modifier les cibles : compte tenu de notre étude des antécédents en la matière, elles nous ont paru atteignables. La tâche paraît peut-être difficile, mais elle devrait être réalisable si l'on s'y prend avec constance et si l'on fait preuve de volonté politique et enfin si l'on met en œuvre les politiques et les pratiques appropriées.

Je tenais à souligner cela, et je suis d'ailleurs sûre que vous aborderez la question.

Ms. Barrados, you will be speaking. I presume your officials, Linda Gobeil and Paula Green, are here to assist you in questions. Is that correct?

Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada: That is right.

The Chairman: You can make some preliminary remarks and we will then go to questions.

[Translation]

Ms. Barrados: Madam Chairman, thank you for inviting me to appear before this committee to discuss the findings and recommendations made in your preliminary report: *Employment Equity in the Federal Public Service — Not There Yet*.

Today, I have with me, from the Public Service Commission of Canada, Linda Gobeil, Senior Vice-President, Policy Branch, and Paul Green, Director General, Equity and Diversity.

Under the Employment Equity Act, the PSC has the responsibility to identify and remove barriers in recruitment and staffing and to develop policies and practices that promote a representative public service.

As we testified before, the composition of the public service continues to reflect workforce availability. In three of the four employment equity groups, there continues to be a gap between representation of visible minorities in the public service and their workforce availability.

We are providing you today with a table that indicates the representation of the four designated groups in the federal public service. While we continue to believe that the gap can be closed, we are concerned with how long it will take us to get there.

At the executive level, we continue to see under-representation of women and visible minorities. Under the new Public Service Employment Act, the Public Service Commission has fully delegated staffing authorities as encouraged by the act.

Provisions of the act also allow for targeted employment.

[English]

The Public Service Commission can undertake activities which will increase the number of applications from employment equity members. The responsibility to assess and appoint members of employment equity groups, once they have applied, is with the delegated hiring department or agency.

Madame Barrados, c'est vous qui prendrez la parole. Je suppose que les hauts fonctionnaires qui vous accompagnent, Linda Gobeil et Paula Green, vous aideront à répondre aux questions. C'est bien cela?

Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada : C'est exact.

La présidente : Vous pouvez faire vos remarques liminaires après quoi nous allons passer aux questions de la part des membres du comité.

[Français]

Mme Barrados : Madame la présidente, je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner devant le comité afin de discuter des constatations et des recommandations formulées dans le rapport préliminaire intitulé *L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore*.

De la Commission de la fonction publique du Canada, m'accompagnent Mme Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale des politiques et Mme Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

En vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, d'une part la CFP est chargée de découvrir les obstacles au recrutement et à la dotation et de les supprimer. D'autre part, elle doit élaborer des politiques et des pratiques qui favorisent l'établissement d'une fonction publique représentative.

Lors de témoignages antérieurs, nous avons expliqué que la composition de la fonction publique était à l'image de la disponibilité au sein de la population active. Pour ce qui est de trois des quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi, il existe toujours un écart entre la représentation des membres des minorités visibles dans la fonction publique et leur disponibilité au sein de la population active.

Nous vous présentons aujourd'hui un tableau qui montre la représentation des quatre groupes désignés dans la fonction publique fédérale. Nous croyons qu'il est toujours possible de combler l'écart, mais ce qui nous préoccupe c'est plutôt le temps nécessaire pour y arriver.

En ce qui a trait à la direction, nous constatons que les femmes et les membres de minorités visibles sont toujours sous-représentés. Sous le régime de la nouvelle loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Commission de la fonction publique a délégué l'ensemble de ses pouvoirs de dotation comme le prévoit la loi.

Celle-ci renferme également des dispositions qui permettent l'adoption des mesures ciblées en matière d'emploi.

[Traduction]

La Commission de la fonction publique peut entreprendre des activités qui permettront d'augmenter le nombre de demandes d'emploi de la part des membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi. Mais la responsabilité d'évaluer la candidature de ces membres incombe à présent au ministère ou organisme d'embauche investi du pouvoir délégué.

Under the new Public Service Employment Act, the Public Service Commission developed and published a policy on employment equity in the employment process to help departments integrate employment equity into their human resources and business plans. We read with interest your recent report containing recommendations to improve representativeness activities in the public service. We have provided a document that details our comments on your recommendations. I will touch on some of our comments now.

Your first recommendation deals with strengthening leadership in meeting employment equity goals by tying the bonuses of deputy ministers to performance assessments. The PSC does not have direct responsibility in this area. However, we will continue to provide the Clerk of the Privy Council with staffing-related information, including reports on employment equity for the clerk's consideration in assessing the performance of deputy ministers.

We strongly support your second recommendation. The commission encourages departments and agencies to create integrated human resources and business plans. We encourage deputy heads to be strategic in hiring and to make employment equity part of their human resources planning. This planning is needed if they are to derive maximum benefits from the potential offered by the Public Service Employment Act to target appointments to meet operational requirements and organizational needs that are important to an organization, including employment equity.

In terms of your third recommendation, we are also strongly supportive. The commission continues to broaden access to public service jobs. The policy on national area of selection was recently expanded to include all officer-level jobs. This expansion will improve access for all Canadians, including members of employment equity groups. Visible minorities, of whom there are large concentrations in the Toronto, Vancouver, and Montreal regions, will have access to more jobs. We know that visible minorities are interested in public service jobs.

Visible minorities make up about a quarter of all applications received but are appointed only at a rate 10 per cent. This 15 per cent gap was the subject of our recent drop-off study which I provided you today. Drop-off refers to the difference between the share of applications and the share of appointments. The study found that the appointment rates for all four employment equity groups exceeded their workforce availability. There was no overall drop-off for Aboriginal people, women, and persons with disability. However, the

En vertu de la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Commission de la fonction publique a élaboré et diffusé des lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi dans le processus de nomination pour aider les ministères à intégrer l'équité en emploi à la planification des ressources humaines et des activités. C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance du récent rapport du comité ainsi que des recommandations visant à améliorer la représentativité de la fonction publique. Nous vous avons remis un document qui expose en détail nos commentaires au sujet de vos recommandations. Je me permettrai à présent d'évoquer quelques-uns de nos commentaires.

La première recommandation vise à renforcer le leadership en vue d'atteindre les buts de l'équité en emploi en liant les bonus des sous-ministres à l'évaluation du rendement. Ce domaine n'est pas directement du ressort de la CFP. Cependant, nous continuerons de fournir au greffier du Conseil privé les renseignements sur la dotation dont il a besoin, notamment les rapports sur l'équité en emploi, pour qu'il puisse en tenir compte au moment d'évaluer le rendement des sous-ministres.

Nous appuyons fortement la deuxième recommandation. La Commission incite les ministères et organismes à intégrer leur plan de ressources humaines et leur plan d'activités. Nous invitons les administrateurs généraux et administratrices générales à gérer l'embauche de façon stratégique et à faire de l'équité en emploi une partie intégrante des plans de ressources humaines. Il s'agit là de mesures qu'ils doivent adopter pour tirer le maximum des possibilités qu'offre la Loi sur l'emploi dans la fonction publique pour faire en sorte que les nominations répondent aux exigences opérationnelles et aux besoins organisationnels qui importent à l'organisation, y compris l'équité en matière d'emploi.

Nous vous appuyons aussi fortement en ce qui concerne la troisième recommandation. La Commission continue d'élargir l'accès aux emplois dans la fonction publique. Nous avons récemment modifié les lignes directrices en matière de zone nationale de sélection afin d'englober tous les emplois de niveau d'agent. Grâce à ces mesures, les emplois seront plus accessibles aux Canadiens et Canadiennes, y compris aux membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi. Les membres des minorités visibles, qui sont largement concentrés dans les régions de Toronto, de Vancouver et de Montréal, auront accès à plus d'emplois. Et nous savons que les emplois dans la fonction publique intéressent les membres des minorités visibles.

Les candidatures de membres des minorités visibles comptent pour environ 25 p. 100 de toutes les candidatures reçues. De ce pourcentage, seulement 10 p. 100 débouchent sur une nomination, soit un écart de 15 points de pourcentage. Cet écart fait l'objet de la récente étude sur le déclin du taux de nomination que je vous ai fournie aujourd'hui. Le terme « déclin » désigne l'écart entre la proportion des demandes d'emploi et celle des nominations. L'étude a révélé que le taux de nominations en ce qui concerne les quatre groupes visés par

drop-off for visible minorities was significant, and spread across occupational groups, regions, and departments.

We are conducting further research and analysis to determine if the drop-off also persists under the current Public Service Employment Act, and if so, where in the process it occurs and what are the causes and factors?

In 2000, a one-in-five benchmark was set to address the under-representation of visible minorities. It established an environment of low turnover in the public service. With different demographics, we are examining what appointments rates would be needed to achieve a fully representative public service, and in what time frame.

Your report mentions our initiatives to improve representation of visible minorities at the executive level. We successfully established a pool of 41 pre-qualified candidates at the EX-1 level. To date, departments have made 23 appointments from this pool. Three candidates are under consideration. We are encouraging greater use of the pool. We also know that some departments are appointing visible minorities through their own processes, but the effort must continue.

Aboriginal employment issues also continue to be of importance to the Public Service Commission. We know special measures are required to recruit and retain employees. We are developing a national Aboriginal Centre of Excellence in Winnipeg. An assessment will be conducted to review culturally appropriate outreach and assessment tools. We will explore the use of pools and inventories, make recommendations on Aboriginal retention issues and develop a national Aboriginal employment strategy.

Many of our current and planned activities support the overall direction in your preliminary report. I agree we are not there yet. We are conducting analyses to identify any systemic barriers. We are committed to removing them. We are working with departments and the Public Service Human Resources Management Agency of Canada to focus attention on the issues and undertake special initiatives such as our visible minority pool of qualified candidates. We know we need to increase the number of appointments of visible minorities and, to ensure that, we have an environment that provides for their growth and development into future leaders.

l'équité en matière d'emploi excédait leur disponibilité au sein de la population active. Dans l'ensemble, l'étude a démontré qu'il n'y a pas eu de déclin chez les Autochtones, les femmes et les personnes handicapées. Par contre, elle a confirmé que le déclin du taux de nominations chez les membres des minorités visibles était important et généralisé dans l'ensemble des groupes professionnels, des régions et des ministères.

Nous procédons à d'autres recherches et analyses pour déterminer si le déclin persiste sous le régime de la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique et, le cas échéant, à quelle étape du processus de nomination il se produit et quels en sont les causes et les facteurs.

En l'an 2000, on a établi un objectif-repère de « un sur cinq » pour contrer la sous-représentation des membres des minorités visibles. À cette époque-là, il y avait peu de roulement au sein de la fonction publique. Depuis, la donne a changé. Nous étudions donc quels taux de nominations permettraient de rendre la fonction publique pleinement représentative et dans combien de temps.

Votre rapport traite de l'initiative que nous avons prise en vue d'améliorer la représentation des membres des minorités visibles au niveau de la direction. Nous avons réussi à établir un répertoire de 41 candidates et candidats préqualifiés au niveau EX-1. À ce jour, les ministères ont effectué 23 nominations en puisant dans ce répertoire. Trois candidatures sont à l'étude. Nous favorisons une plus grande utilisation du répertoire. Nous savons également que certains ministères utilisent leurs propres processus pour nommer des membres des minorités visibles. Mais cet effort doit se poursuivre.

Les questions relatives à l'emploi des Autochtones demeurent toujours importantes pour la Commission de la fonction publique. Nous savons que des mesures particulières sont nécessaires pour recruter des Autochtones et les maintenir en poste. Nous sommes en train de mettre sur pied un centre d'excellence autochtone à Winnipeg. Nous réexaminerons les outils d'évaluation adaptés à la culture des personnes. Nous examinerons l'utilisation de répertoires, nous formulerons des recommandations sur les questions touchant le maintien en poste des Autochtones et nous élaborerons une stratégie nationale sur l'emploi des Autochtones.

Bon nombre de nos activités actuelles et prévues appuient l'orientation globale énoncée dans votre rapport préliminaire. Je suis d'accord avec vous — nous n'y sommes pas encore. Nous effectuons des analyses dans le but de découvrir les obstacles systémiques, obstacles que nous nous sommes engagés à supprimer. Nous travaillons de concert avec les ministères et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada afin de porter toute notre attention sur les problèmes et de mettre en place des initiatives. Parmi celles-ci, mentionnons le répertoire de candidates et candidats qualifiés issus des groupes de minorités visibles. Nous savons que nous devons augmenter le nombre de nominations des membres des minorités visibles et assurer l'établissement d'un environnement qui favorise la croissance et le développement de futurs leaders.

We would be pleased to answer questions.

C'est avec plaisir que nous répondrons à vos questions.

The Chairman: Thank you, Ms. Barrados. I will ask two questions and then I will turn to the senators.

First, are you still maintaining the targets that you indicated to us and that you have no reason to change, as we had some indication you might?

Second, as a result of our report and its dissemination, you can appreciate that we received comments and indications of support. One that I received personally was something we had not touched on in our report. One dilemma is that visible minorities in some cases, are not that visible but are still in the visible minority category. This person said that visible minority includes self-identification. Therefore, part of what the person was saying to me was, in our report and in the way that the Public Service Commission is, if someone is identified, then they have some opportunity, but most people come into a service to try to integrate. To become part of a process to self-identify puts them aside.

There is this tension between having these skills plus being a member of a visible minority, or simply having skills.

The conundrum was pointed out for the person applying or asking to be promoted, which is something we had not heard in our testimony, or given any thought to.

How does self-identification factor into how you work with people?

Ms. Barrados: First, on the targets: They were not set by the Public Service Commission but by government. In the government targets, I inquired how they arrived at the target of one in five. We are not meeting it. The one in five is aggressive, because the idea behind it is to catch up. You do not have one in five all the time, but it is to catch up the representativeness.

Government has been silent on its target. They are no longer talking about a target. It would be appropriate to ask the Public Service Human Resources Management Agency of Canada what their target is. That has given me a little bit of pause on targets.

What is the appropriate level that we should bring people in to catch up? It is a short-term catch-up target. It should not be a long-term target. At the rate we are going, how long would it take? I would like a year. There is now an enormous opportunity because we are seeing a doubling of turnover in the public service that we have seen before but we are not used to this kind of turnover. We are bringing in many new people and it is an opportunity. My agenda, frankly, is that if government comes up with a target, I am in the process of signing a contract with Statistics Canada to create a series of projections based on the workforce as we know it and the anticipated workforce out of the new census. We will then have a sense of what kind of numbers we will have. I have every intention of using the powers of the Public Service Commission to start pushing that, but I made the

La présidente : Merci, madame Barrados. J'aurais deux questions puis laisserai la parole à mes collègues.

Tout d'abord, maintenez-vous toujours les cibles dont vous nous aviez parlé, vu que vous n'avez pas de raison de les changer, contrairement à ce que certains semblent laisser entendre?

Deuxièmement, à la suite de notre rapport et de sa diffusion, nous avons reçu des commentaires et des manifestations de soutien, vous vous en doutez bien. L'un des commentaires que j'ai reçus personnellement soulevait une question que nous n'avions pas abordée dans notre rapport : il existe un dilemme, à savoir que, dans certains cas, les minorités visibles ne sont pas si visibles que ça, mais restent dans la catégorie des minorités visibles. Cette personne signalait notamment que, dans notre rapport et dans le fonctionnement de la Commission de la fonction publique, les personnes qui s'identifient peuvent profiter de certaines occasions; mais que la plupart des gens qui entrent dans un service s'efforcent de s'y intégrer et hésitent à participer à un processus d'auto-identification qui les met à part.

Il existe donc cette tension entre avoir les compétences et être membre d'une minorité visible ou avoir simplement les compétences.

C'est une difficulté pour la personne qui se porte candidate ou qui demande à être promue et nous n'en avons pas entendu parler dans les témoignages, ni y avons réfléchi.

Quelle est la part de l'auto-identification dans le travail que vous effectuez?

Mme Barrados : Laissez-moi parler d'abord des cibles : elles n'ont pas été fixées par la Commission de la fonction publique, mais par le gouvernement. Dans les cibles du gouvernement, j'ai demandé comment on était arrivé à la cible d'une personne recrutée sur cinq. Nous ne l'atteignons pas. Une personne recrutée sur cinq, c'est une cible ambitieuse, car il y a du rattrapage à faire. Il faut à l'heure actuelle faire du rattrapage pour être représentatif, mais on n'a pas toujours ce chiffre d'un sur cinq.

Le gouvernement ne dit rien quant à son objectif. Il ne parle plus d'objectif. Il serait approprié de demander à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada quelle est sa cible. Cela m'a donné un peu de répit quant aux cibles.

Quel serait le niveau approprié d'embauche pour permettre le rattrapage? C'est une cible de rattrapage à court terme. Cela ne devrait pas être une cible à long terme. Au taux actuel, combien de temps nous faudrait-il? J'aimerais avoir une année. Le doublement du roulement par rapport à l'habitude offre une occasion en or, mais nous ne sommes pas habitués à ce type de roulement. Nous embauchons beaucoup de sang neuf et il y a une occasion à saisir. Si le gouvernement établit une cible, je vais vous dire franchement quelles sont mes intentions : je suis sur le point d'embaucher Statistique Canada pour produire une série de projections d'après la main-d'œuvre telle que nous la connaissons et la main-d'œuvre prévue à l'issue du nouveau recensement. J'ai la ferme intention d'utiliser le pouvoir de la Commission de la fonction publique pour pousser à la roue dans ce sens, mais j'ai

comment that I am not sure of the goal in that context. No one has explained or provided a good rationale and projection for the right number. With the current turnover it may be lower, or because of other barriers in the system, it may be too low. That is the context of my comment.

At the time I appeared before the committee, government still held its target of one in five. It was not as much of an issue and it has disappeared.

Your second issue is a true dilemma, because I understand that the whole issue of self-identification is difficult for some people. They do not want to self-identify. They feel there is stigma associated with that.

On the other hand, we know that we have a public service that is not sufficiently representative. How do we obtain this representativeness? We must have some kind of number. I would like to have some kind of target. The whole thing turns around. Do you have a reasonable number of what is actually there? What are you working towards? Do you know whether you have gotten there?

I have landed on the fact that it is not perfect. We probably have under-reporting. If people feel that they can make their careers in the public service without taking advantage of employment equity programs and initiatives, good for them.

However, many do not feel that. For those who do not feel that, I think we need those goals until we move closer to them. Whatever the number is, we need to be closer than we are now.

Senator Nancy Ruth: I wanted to ask a question, which was probably entirely speculation in your answer.

I read the testimony that was given to the House of Commons Standing Committee on the Status of Women, and the questions to the managers or the ADMs that were asked was on gender-based analysis, GBA.

I read the testimony from the Department of Justice where the presenter said they now employ more than 50 per cent women and therefore, they do not really need to do GBA.

I was appalled and astounded. My question is around impact of employment. Is there any measurement within the Public Service Commission of Canada as to changes to these targets? Is there a presumption on the part of some departments that policy might change?

Ms. Barrados: I have had some of those discussions. In fact, discussion soon moves to whether, as an organization, we are not discriminating against white men.

fait le commentaire que je n'étais pas sûre de la cible dans ce contexte. Personne n'a expliqué quel était le chiffre juste, ni fourni une justification et une projection adéquates pour l'expliquer. Avec le roulement actuel, la cible serait peut-être moindre; à cause d'autres obstacles dans le système, peut-être cette cible est-elle trop peu ambitieuse. C'est ce que je voulais dire par mon commentaire.

À l'époque où j'ai comparu devant le comité, le gouvernement s'en tenait encore à sa cible d'une personne recrutée sur cinq. Mais l'acuité du problème a diminué et la cible, disparu.

Pour aborder à présent le second problème que vous avez mentionné, c'est un véritable dilemme. Il y a des gens pour qui toute la question de l'auto-identification est difficile; ils ne veulent pas s'auto-identifier; ils estiment que l'auto-identification est entachée d'un stigmate.

Je sais, par contre, que notre fonction publique n'est pas suffisamment représentative. Comment parvenir à la rendre représentative? Il faut un chiffre quelconque. J'aimerais avoir une cible quelconque. Tout le problème repose sur des questions de base: Avons-nous une idée raisonnable du chiffre exact? Que visons-nous? Comment savons-nous que nous avons atteint notre objectif?

Je me suis aperçu que les choses n'étaient pas parfaites. Les chiffres sont sans doute plus importants que ce dont il est fait état. Si les gens estiment pouvoir faire carrière dans la fonction publique sans tirer parti des programmes et initiatives d'équité en matière d'emploi, tant mieux pour eux.

Toutefois, nombreux sont ceux qui ne sont pas de cet avis. Pour eux, il me semble que nous avons besoin de ces cibles, jusqu'à ce que nous en soyons plus proches. Quel que soit le chiffre retenu, il faut que nous en soyons plus proches qu'à l'heure actuelle.

Le sénateur Nancy Ruth : Je voulais poser une question et vous demander une réponse sans doute entièrement spéculative.

J'ai lu les témoignages entendus par le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes et les réponses des gestionnaires ou des sous-ministres adjoints à des questions portant sur l'analyse comparative entre les sexes.

L'intervenant du ministère de la Justice a dit que, vu que le ministère employait à présent plus de 50 p. 100 de femmes, il n'était pas véritablement nécessaire de procéder à une analyse comparative entre les sexes.

J'en suis restée sidérée et horrifiée. Ma question porte sur les répercussions de l'emploi. La Commission de la fonction publique du Canada procède-t-elle à de quelconques mesures des changements aux cibles? Certains ministères estiment-ils que la politique est susceptible de changer?

Mme Barrados : Ce sont des discussions que j'ai eu l'occasion de tenir à plusieurs reprises. D'ailleurs, la discussion passe rapidement à la question de savoir si nous ne sommes pas coupables de discrimination à l'encontre des hommes blancs, en tant qu'organisme.

The situation is, and that is why I included the numbers in the attachment, that we are in a position where about 52 per cent of the population of the public service are women. The issue is where they are. If there is a large clerical component to the public service, we are more likely to find women there. We still have large clerical administrative components.

If we look at the executive group, the number there is not good. We have 38 per cent of women. This number is a lot better than when I started out. We have made enormous progress, but we are not at 50 per cent. We are not over-represented.

There are also some pockets in the public service, particularly in the scientific and technical areas, where they have a great deal of difficulty achieving anywhere close to representativeness. I understand the challenges because there are problems recruiting the kinds of women interested in that type of employment, as well as challenges recruiting them into the universities. The feeder group is not strong for some of those areas.

Your next question was with respect to the impact of some of these comments. I have a bit of a background in statistics, so I fuss a lot about the numbers and whether the numbers are right. I am trying to get a better handle of what these numbers are and what the barriers are, and then use more of the powers to push the agenda.

If we have a large overall representation and it is fine, that is good, but we do not have it representation in the leadership within some of the sectors.

Senator Nancy Ruth: However, are you not surprised that someone from Justice Canada would make the comment that gender-based analysis is perhaps not important anymore because over 50 per cent of the employees in the department are women? For me, the two have nothing necessarily to do with each other.

Ms. Barrados: I think it has something to do with the context the individual is dealing with. The numbers may have been appropriate for what the person was dealing with. From my point of view, in the public service overall, it is not a done piece of business.

Senator Poy: Ms. Barrados, I want to ask you something about target.

Right now, with respect to equity hiring, the only group that is not reaching the target is the visible minority. However, the percentage of hires goes across the whole spectrum. You referred to the executive level or the pool underneath. I believe it is 8 per cent right now. Does that include everybody?

Ms. Barrados: It includes all visible minorities, yes.

Senator Poy: Is it across every level of the public service?

Ms. Barrados: Yes.

À l'heure actuelle, environ 52 p. 100 des fonctionnaires sont des femmes, c'est pourquoi j'ai inclus les chiffres dans le document annexé. Il reste à savoir quels postes ces femmes occupent. Partout où il y a beaucoup de tâches de secrétariat dans la fonction publique, on est plus susceptible d'y trouver des femmes. Nous comptons toujours une grosse part d'emplois administratifs de secrétariat.

Dans le groupe de la direction, par contre, les chiffres ne sont pas bons. On y compte 38 p. 100 de femmes. C'est beaucoup plus qu'à l'époque où j'ai débuté. Les progrès réalisés sont considérables, mais nous n'avons pas atteint les 50 p. 100. Nous ne sommes pas surreprésentées.

Il existe également des créneaux dans la fonction publique, notamment dans les secteurs scientifiques et techniques, qui ont beaucoup de difficulté à même s'approcher d'une représentativité. Je comprends le défi, vu qu'il est difficile de recruter des femmes qui s'intéressent à ce type d'emplois, comme il est difficile de recruter des étudiantes universitaires dans ces domaines. Le groupe de relève n'est pas très étoffé, dans certains de ces domaines.

Vous avez également posé une question sur les répercussions de certains de ces commentaires. Je m'y connais un peu en statistique, si bien que je me préoccupe beaucoup des chiffres et de savoir s'ils sont exacts. J'essaie de mieux mesurer les chiffres réels, ainsi que les obstacles, avant de déployer des efforts accrus pour faire progresser les choses dans le sens voulu.

Avoir une bonne représentativité dans l'ensemble est une bonne chose, mais il n'y a pas de représentativité au sein du leadership dans certains secteurs.

Le sénateur Nancy Ruth : N'êtes-vous pas surprise, toutefois, qu'un représentant de Justice Canada dise que l'analyse comparative selon les sexes n'est peut-être plus importante, vu que 50 p. 100 des employés du ministère sont des femmes? Pour moi, les deux n'ont rien à voir nécessairement avec l'autre.

Mme Barrados : Je pense que cela a à voir avec le contexte où évolue la personne. Les chiffres étaient peut-être appropriés pour ce dont s'occupait cette personne. En ce qui me concerne, dans la fonction publique dans son ensemble, la partie n'est pas gagnée.

Le sénateur Poy : Madame Barrados, je voudrais vous poser une question sur les cibles.

À l'heure actuelle, dans l'embauche visant l'équité en matière d'emploi, le seul groupe à ne pas atteindre la cible est celui des minorités visibles. Toutefois, le pourcentage des chiffres d'embauche porte sur l'ensemble de l'embauche. Vous avez parlé du niveau de la direction et du groupe en dessous de ce niveau. Je crois que le chiffre est de 8 p. 100 à l'heure actuelle. Inclut-il tout le monde?

Mme Barrados : Il inclut l'ensemble des minorités visibles. oui.

Le sénateur Poy : À tous les niveaux de la fonction publique?

Mme Barrados : Oui.

Senator Poy: Do you have numbers for the executive level?

Ms. Barrados: On the handout that we gave you, we provided two tables. One is for the total public service, which has a figure of 8.1 per cent. The second one is for the executive category, which shows visible minorities at 5.1 per cent.

Senator Poy: Thank you, I have not looked at that. It was only recently given out.

As for the target, as the result of immigration and more and more visible minorities coming in, as well as children being born here, the target will need to move up, theoretically. Am I right?

Ms. Barrados: We want to end up with work force availability. That is for the overall public service, but then we break it down.

You are right. When the composition of the Canadian population changes, the work force availability number should also change. The target we discussed previously, the one in five, was the catch-up target. We will always continue with work force availability to see where we are. I worry about the one in five target.

Senator Poy: In catching up.

Ms. Barrados: Yes, how fast we want to catch up. The environment has changed, so that context is different.

Senator Poy: You mentioned that large numbers of people are retiring.

Ms. Barrados: That is right.

Senator Poy: Therefore, this is the time to catch up, right? This is the opportunity?

Ms. Barrados: That is right. It is a tremendous opportunity, but I am also nervous that we have not done sufficient work. The questions in this committee and in your report is prompting me to question this target. Where exactly is the barrier? Where exactly do visible minorities not get the job? They are certainly interested, and they make it through the first electronic screens because we had all kinds of hypotheses of perhaps visible minorities not understanding but they make it through those screens. Where in this process is this happening? That is where we are at now.

Senator Poy: You mentioned, if I am correct, that heads of department are not given special bonuses if they reach a target? Bonuses are not linked to hiring? Am I correct?

Ms. Barrados: The deputy ministers and heads of organizations are Governor-in-Council appointments. They do not fall under the Public Service Employment Act, except for political activity. There is some reach there as a result. It is really the Clerk of the Privy Council.

Le sénateur Poy : Avez-vous des chiffres pour le niveau de la direction?

Mme Barrados : Dans le document qui vous a été distribué, nous vous avons fourni deux tableaux. L'un porte sur la fonction publique dans son ensemble, avec un chiffre de 8,1 p. 100; l'autre, sur le groupe de la direction, où les minorités visibles représentent environ 5,1 p. 100.

Le sénateur Poy : Merci, je n'avais pas regardé ces tableaux. Je viens juste de recevoir le document.

Pour ce qui est de la cible, vu l'immigration et l'afflux accru de membres des minorités visibles, vu aussi les enfants nés au Canada, il va falloir augmenter cette cible, en théorie. N'est-ce pas?

Mme Barrados : Nous voulons aboutir à la disponibilité dans la population active, pour l'ensemble de la fonction publique, puis ventiler les chiffres.

Vous avez raison. Avec l'évolution de la composition de la population canadienne, interviendra également une évolution du chiffre de disponibilité dans la population active. La cible d'un sur cinq dont nous avons parlé plus tôt était une cible de rattrapage. Nous nous efforcerons toujours de tenir compte de la disponibilité dans la population active pour faire le point sur notre situation. La cible d'un sur cinq me préoccupe.

Le sénateur Poy : Pour le rattrapage.

Mme Barrados : Oui, pour ce qui est de savoir à quelle vitesse nous voulons effectuer ce rattrapage. L'environnement a changé, si bien que le contexte est différent.

Le sénateur Poy : Vous avez mentionné un grand nombre de départs à la retraite.

Mme Barrados : Effectivement.

Le sénateur Poy : C'est donc le moment de faire du rattrapage, n'est-ce pas? C'est l'occasion à saisir?

Mme Barrados : C'est une occasion en or, mais je crains aussi que nous n'ayons pas effectué assez de travail. Les questions posées par le comité et dans votre rapport m'amènent à remettre en question cette cible. À quoi tiennent les obstacles, précisément? À quel moment l'emploi échappe-t-il aux membres des minorités visibles? L'intérêt ne manque pas. Et les minorités visibles franchissent avec succès les premiers filtres électroniques contrairement aux hypothèses envisagées un moment comme quoi elles ne comprenaient pas le système. À quel point du système surgit l'obstacle? C'est la question que nous nous posons maintenant.

Le sénateur Poy : Vous avez dit, si j'ai bien compris, que les chefs de ministère n'avaient pas de bonis spéciaux s'ils atteignaient une cible? Il n'y a pas de bonis liés à l'embauche? Vous ai-je bien comprise?

Mme Barrados : La nomination des sous-ministres et des responsables d'organismes se fait par le gouverneur en conseil. Elle ne relève pas de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, hormis en ce qui concerne les activités politiques. Le lien avec ces fonctionnaires passe donc en fait par le greffier du Conseil privé.

Hence my response to your first recommendation was that we are responsible for this area, but we provide the input to the clerk so the clerk sees we are assessing how people are doing on the staffing regime, including attaining the visible minority targets.

Senator Poy: You cannot really enforce anything.

Ms. Barrados: No, we cannot enforce there. The power for enforcement for the Public Service Commission is under the other parts of the public service. It is under the deputy ministers.

Senator Poy: I have a short supplementary question regarding self-identification. Would that include people who have changed their last names? The easiest way of identification is a last name. Right away, they are picked out as not being francophone or anglophone. Self-identification is not part of that?

Ms. Barrados: No, we do not try to determine whether a name sounds foreign, or belongs to some kind of group. I am sure you know people whose names are no indication of their background.

Senator Poy: They change it. That is right.

Ms. Barrados: We go through a process where we ask people to declare themselves. It is particularly important, if a program is targeted to members of visible minority groups, for them to declare that they are a member of the group, so there is that entry point. There is also the number of where they are in the public service and there probably is some under-reporting. There probably are people who do not want to be identified.

The Chairman: Does any of your recruitment indicate that your information is used for that purpose only? With some immigrant groups, there is a lingering fear of what government does with information, even in a positive setting. They think that it may be positive here but if it goes into the pool, it will be used all over the place.

Do you worry about that problem? Have you overcome it in advertising or education?

Ms. Barrados: I have not encountered anything there. We of course work with the Privacy Commissioner of Canada to make sure that all our systems are fully compliant. I would ask Ms. Green if she has heard anything or had any experience on that.

Paula Green, Director General, Equity and Diversity, Public Service Commission of Canada: No, not really. We make it clear in any kind of advertisement that it is voluntary to self-declare. However, if we limit the process to only one or more equity

C'est pourquoi j'ai répondu comme je l'ai fait à votre première recommandation : que nous sommes responsables de ce domaine, mais que nous informons le greffier, afin qu'il sache que nous évaluons les gens sur leurs résultats en matière de dotation, y compris leur atteinte des cibles pour les membres des minorités visibles.

Le sénateur Poy : Vous ne pouvez rien imposer, en fait.

Mme Barrados : Non, pas dans ce cas-là. La capacité de la Commission de la fonction publique à imposer quelque chose relève d'autres éléments de la fonction publique : des sous-ministres.

Le sénateur Poy : J'aurais une brève question complémentaire sur l'auto-identification. Est-ce que cela inclurait les gens qui ont changé leurs noms de famille? La façon la plus facile d'identifier les gens est par leurs noms de famille. On les repère tout de suite comme n'étant ni francophones ni anglophones. L'auto-identification ne fait pas partie de cela?

Mme Barrados : Non, nous n'essayons pas de voir si un nom a une consonance étrangère ou s'il désigne l'appartenance à un groupe donné. Je suis sûre que vous connaissez des gens dont les noms ne correspondent pas à leurs origines.

Le sénateur Poy : C'est exact, les gens en changent.

Mme Barrados : Notre processus permet aux gens de s'autodéclarer. Dans le cas où un programme cible des membres de groupes des minorités visibles, il est particulièrement important pour ces derniers de déclarer eux-mêmes qu'ils en font partie, afin que cela leur serve de point d'entrée. Le processus demande aussi aux répondants d'indiquer quel poste ils occupent dans la fonction publique, et il y a probablement sous-déclaration à cet égard. Parmi ces gens, il y en a probablement qui ne tiennent pas à ce qu'on les identifie.

La présidente : Est-ce que vos documents relatifs au recrutement montrent que ces données ne servent qu'à cette seule fin? Vous savez, chez certains groupes d'immigrants, on craint ce que le gouvernement peut faire avec des renseignements, même lorsqu'il s'agit de quelque chose de positif. On pense qu'une fois les données recueillies dans une base générale, elles auront beau être positives, elles pourront être utilisées partout.

Est-ce que cela vous inquiète? Avez-vous réussi à surmonter cette crainte au moyen de messages publicitaires ou d'éducation populaire?

Mme Barrados : Je n'ai rien rencontré de ce genre. Bien entendu, nous collaborons avec la commissaire à la protection de la vie privée du Canada pour que tous nos systèmes soient pleinement conformes. Je vais cependant demander à Mme Green si elle a entendu parler de cas de ce genre ou si elle en a fait l'expérience.

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité, Commission de la fonction publique du Canada : Non, pas vraiment. Toute notre publicité dit clairement que le répondant a le choix de s'autodéclarer ou non. Toutefois, si le processus ne se limite qu'à

groups, such as Aboriginal peoples or visible minorities, then they have no choice. Otherwise, they are not eligible to apply for that position.

Senator Fraser: As I expect you know, the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination uttered a report recently in which it said we should stop using the phrase "visible minorities," which we have been using here all evening. My initial reaction was hostile because my experience was, that phrase is used almost entirely in the context of positive steps, positive action, affirmative action, positive measures to assist members of those minorities who need that assistance. However, they told us in an informal meeting that they had heard from some Canadians that they found that term derogatory, or discriminatory — I do not know.

Have you had any feedback on the use of that term, and which side of the debate you would come down on?

Ms. Barrados: I am fairly catholic on the use of labels and terminology, and whatever people feel is appropriate is fine with me. Currently, as you probably know, it is in the employment equity legislation. It is written in definition and in terms of purpose. I have not run into anyone who has taken me aside and said that the use of this terminology is a problem for them. It is not to say that it is not there, but we have not encountered that.

In anticipation of your question, we asked around the commission and there was not anyone who had run into difficulties with it. I hope when there is the review of the employment equity legislation, which I believe is in process, that this point would be discussed. It is not my desire, or that of my organization, to use any terminology that would give offence. However, the intention is to use terminology that provides for positive discrimination. It is discriminatory in that sense.

The Chairman: Thank you for bringing the point up because there was much debate amongst the senators when it was raised, and I think one to reflect on.

Senator Dallaire: In some ministries, the annual performance evaluations are used extensively and in other ministries, they are not, for job competitions. Sometimes they are totally ignored and other times they are used. Have there been any trends in regard to both gender and visible minorities of actual performance evaluations that might be lower, or some sort of a different angle that seems to be coming out of them, in regard to meeting these quotas and attempting to perhaps move the yardsticks a little too fast in certain circumstances?

un groupe visé par l'équité en matière d'emploi ou à quelques-uns d'entre eux, comme les Autochtones ou les minorités visibles, alors, dans ce cas, les gens n'ont pas le choix. Autrement, ils ne sont pas autorisés à postuler l'emploi en question.

Le sénateur Fraser : Vous n'ignorez sans doute pas que la Commission des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale a récemment fait paraître un rapport où il est dit que nous devrions cesser d'utiliser l'expression « minorités visibles », que nous avons pourtant utilisée ici toute la soirée. Ma première réaction a été plutôt hostile, car mon expérience m'a montré que l'expression sert presque uniquement dans des circonstances positives : on parle ainsi d'action positive, de discrimination positive, de discrimination à rebours pour venir en aide aux membres de ces minorités qui ont besoin de soutien. Toutefois, lors d'une réunion officielle, on nous a dit que certains Canadiens étaient d'avis que le terme était désobligeant ou discriminatoire — je ne me souviens plus.

Vous-même, avez-vous entendu des échos sur l'utilisation de cette expression, et de quel côté penchez-vous?

Mme Barrados : Je suis plutôt ouverte par rapport aux étiquettes et à la terminologie, et pourvu que les gens soient à l'aise avec l'utilisation de certains termes, ça me convient. Vous savez sans doute que l'expression « minorités visibles » figure dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi et même dans les définitions et dans le texte expliquant l'objet de la loi. Aussi, je n'ai rencontré personne qui m'ait dit en privé que l'utilisation de cette terminologie lui posait un problème. Ça ne signifie pas que ces réticences n'existent pas, mais nous n'en avons ni rencontré ni observé.

Prévoyant que vous me poseriez cette question, nous nous sommes renseignés auprès des membres de la Commission, or personne n'a rencontré de difficulté à ce sujet. J'espère cependant qu'on l'étudiera à l'occasion du réexamen de la législation relative à l'équité en matière d'emploi, processus déjà amorcé à ma connaissance. Ni moi ni mon organisme ne souhaitons utiliser quelque terme que ce soit susceptible d'offense. En revanche, nous cherchons une terminologie qui rende possible une discrimination positive. En ce sens, donc, oui, ces termes sont discriminatoires.

La présidente : Je vous remercie d'avoir soulevé ce point, car les sénateurs en ont beaucoup discuté, et j'estime qu'il mérite réflexion.

Le sénateur Dallaire : Dans certains ministères, on se sert fréquemment des évaluations de rendement annuelles dans le cadre de concours menant à la dotation de postes, mais dans d'autres beaucoup moins. Parfois on ne les consulte pas du tout et parfois on les consulte. Selon vos observations, est-ce qu'on aurait tendance à donner des évaluations moins bonnes selon le sexe ou l'appartenance à une minorité visible, ou est-ce qu'on les interpréterait de manière tendancieuse, par rapport à l'obligation d'atteindre les cibles, et est-ce que parfois on tenterait peut-être de changer trop rapidement les règles du jeu?

Ms. Barrados: The Public Service Human Resources Management Agency is responsible for the management of that performance evaluation regime, but I will offer some observations, and I will ask Ms. Gobeil if she has some observations.

Your committee referenced particularly the deputies. Currently under this government, there is now a performance contract with the clerk, the Prime Minister and the deputy.

Senator Dallaire: I know all that stuff. I want the lower levels.

Ms. Barrados: That performance contract is an important thing because it focuses the mind, and the reason it focuses the mind is because it cascades down into the executive ranks.

In government, I have seen that the performance evaluations are done for the executive ranks because they are tied to performance pay or pay at risk. In the EX-1 to EX-5 levels, there are performance evaluations. They are lined up with the objectives set with the managers. I am not sure if employment equity is part of that process. Judging by the performance I would doubt it, but it is a good question and it is one to ask the agency.

On the lower levels, I believe performance evaluations are much more discretionary below the executive ranks, because there they are usually done when there is a problem or when someone is looking to move ahead.

Linda Gobeil, Vice-President, Policy Branch, Public Service Commission of Canada: In reference to the executive group, I agree with you and I am not convinced. We may see some departments, though, that make it a practice. Again, in the performance evaluation, we will have the discussion, we will look at whether or not we had performance evaluations, and to what extent the numbers of appointments were made with visible minorities and so on.

I am not aware that it is the norm for everyone to have performance evaluations. I have seen some in my past experience but, again, I am not convinced that everyone who is doing that has that practice.

[Translation]

Senator Dallaire: As a former deputy minister for human resources at the Department of National Defence, I am aware of that.

My question concerns women and visible minorities. Have trends been under or overestimated? Is there a perception that people are not performing or are retained because of a trend arising from assessments that are made?

Mme Barrados : C'est l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada qui est chargée de la gestion du régime d'évaluation de rendement, mais je ferai quand même certaines observations après quoi je demanderai à Mme Gobeil si elle tient à en faire elle aussi.

Votre comité s'est particulièrement penché sur le cas des sous-ministres. À l'heure actuelle, un contrat de rendement les lie au greffier et au premier ministre.

Le sénateur Dallaire : Je suis au courant de tout cela. J'aimerais savoir ce qui se passe aux échelons inférieurs.

Mme Barrados : Ce contrat de rendement est important parce qu'il concentre l'attention de celui ou de celle qu'il régit et aussi parce que cet effet se répercute jusqu'aux autres échelons des cadres.

J'ai observé que dans l'administration gouvernementale, on évalue les cadres du fait que leur rémunération dépend de leur rendement, qu'il y a donc une rémunération conditionnelle. Aux échelons EX-1 à EX-5, on effectue des évaluations de rendement qu'on met en regard des objectifs qu'on avait préalablement établis en collaboration avec le gestionnaire. J'ignore toutefois si l'équité en matière d'emploi fait partie de ce processus. J'en doute, si je me reporte aux résultats obtenus, mais c'est une bonne question et il faudrait la poser à l'Agence.

Aux autres niveaux, à mon avis, on a beaucoup plus de latitude pour recourir aux évaluations de rendement, et d'ailleurs, on y recourt surtout lorsqu'il y a des problèmes ou lorsqu'un employé envisage de chercher de l'avancement ailleurs.

Linda Gobeil, vice-présidente, Direction générale des politiques, Commission de la fonction publique du Canada : Par rapport au groupe de la direction, je suis d'accord avec vous et je ne suis pas non plus convaincue. Toutefois, dans certains ministères, c'est peut-être chose courante. Encore une fois, par rapport à l'évaluation de rendement, nous en discuterons puis nous chercherons à savoir s'il y a eu ou non des évaluations du rendement et dans quelle mesure les nominations ont pris en compte les minorités visibles et le reste.

Cela dit, je ne suis pas sûre que ce soit partout la norme de tenir des évaluations de rendement. J'en ai moi-même observé, mais encore une fois, je ne suis pas convaincue que tout le monde s'en serve.

[Français]

Le sénateur Dallaire : En tant qu'ancien sous-ministre adjoint aux ressources humaines du ministère de la Défense, je le sais.

Ma question a trait aux gens dans ces groupes; des femmes et des minorités visibles. A-t-on vu des tendances sous-estimées ou surestimées? Y a-t-il une perception que les gens ne performant pas ou soient retenus par une tendance découlant des évaluations qui sont faites?

Ms. Barrados: We ask ourselves why there are not more people, especially from visible minorities, who are promoted or who enter the public service. Your question deals with promotion. That is not an area we have examined, but it is a very good idea.

Senator Dallaire: My experience at the Department of National Defence was that many people were concerned by that, especially for advancement at the executive level.

[English]

How does one come into the executive if those evaluations are not used?

The other one is for the visible minorities, which is the nature of the demographics that are coming down the road. When we conducted a demographic study in the defence committee on recruiting, we saw a situation where unless there was a massive input of visible minorities by about 2012, two things will happen: One, there will not be enough White, anglophone, francophone, Judeo-Christians recruited or available, and two, there could be a backlash from the White, anglophone, francophone, Judeo-Christians asking why their kids are in the military and no one else is playing?

Therefore, I go to the public service in regard to visible minorities. Would decentralizing the public service out of Ottawa be an instrument that might be considered? It is being talked about on the bilingual side. Is that something you are potentially considering?

Ms. Barrados: I am concerned about exactly why they are not getting into the public service. I know they are interested. I know they are applying in great numbers and they are qualified. It is not as if we have people who are far off the requirements. I do not know where it is happening. We have made it obligatory for all officer level jobs. Any outside job that is posted is open to anyone in Canada. It does not matter where they live. We still have the problem of mobility, which is a consideration.

I am worried about what we are trying to do. I think we are trying to make the public service representative. It needs to reflect the population that the public service serves.

I do not want to have an arbitrary number or target because I want to be able to respond to the issue of backlash. When a bright young White man says, "I do not stand a chance of getting a public service job," is that the message I want? No, it is not.

Mme Barrados : Nous nous posons la question à savoir pourquoi nous n'avons pas plus de personnes, surtout les minorités visibles, qui sont promues ou qui entrent dans la fonction publique. Votre question touche la promotion. Ce n'est pas un domaine que nous avons examiné, mais c'est une très bonne idée.

Le sénateur Dallaire : Mon expérience au ministère de la Défense m'a démontré que beaucoup évoluent autour de cela particulièrement pour avancer dans l'échelle exécutive.

[Traduction]

Comment peut-on passer dans le groupe de la direction si on ne se sert pas de ces évaluations?

L'autre question relative aux minorités visibles tient à l'évolution démographique à venir dans notre pays. Lorsque le comité de la défense a effectué une étude démographique du recrutement, on y a entrevu les deux conséquences suivantes d'ici 2012, à moins qu'on assiste à un afflux considérable de recrues des minorités visibles : d'abord, il n'y aura pas suffisamment de recrues ou de gens disponibles provenant des Blancs, anglophones, francophones ou judéo-chrétiens et en second lieu, on pourrait assister à un ressac de la part de ces Blancs, anglophones, francophones et judéo-chrétiens, lesquels se demanderont pourquoi il n'y a que leurs enfants sous les drapeaux et personne d'autre?

Je m'adresse donc à la Commission à cet égard. Est-ce que la décentralisation de la fonction publique à l'extérieur d'Ottawa pourrait être utile? On en parle pour favoriser le bilinguisme. Est-ce que vous y songez?

Mme Barrados : Je me demande pour quelles raisons précises les minorités visibles n'entrent pas dans la fonction publique. Je sais que la fonction publique intéresse leurs membres et je sais aussi qu'ils font des demandes en grand nombre et qu'ils sont qualifiés. Ce n'est pas comme si ces candidats n'étaient pas à la hauteur des exigences. J'ignore ce qui se passe. Nous avons rendu cela obligatoire dans tous les postes d'agent, quel que soit le niveau. Tous les postes affichés à l'extérieur peuvent faire l'objet d'une demande partout au Canada. Le lieu où vit le candidat ou la candidate n'a aucune importance. Certes, le problème de la mobilité demeure cependant, et c'est un facteur à prendre en considération.

Je me soucie de ce que nous sommes en train de faire, et qui est de rendre la fonction publique représentative. Elle doit en effet refléter la population qu'elle dessert.

Cela dit, je ne tiens pas à ce qu'on se fixe une cible ou un nombre arbitraire, car je veux être en mesure de répondre dans le cas où il y aurait l'effet de ressac. Est-ce que je tiens à ce qu'un brillant jeune homme blanc dise « Je n'ai pas la moindre chance d'obtenir un emploi dans la fonction publique »? Non, ce n'est pas le message que je veux lui envoyer.

I am concerned about getting those numbers right so we can speak with some confidence and reasonableness. We do not want more than work force availability. We want it reflective of the population.

Senator Dallaire: It took us nearly 30 years to deal with the perception of French Canadians not being promoted because of quotas, linguistic skills and so on. The perception in the institution was that they won their spurs because they deserved them.

Do you have a projection of when that will happen on the gender side for women? Will we need to go through a long process like that with regard to the visible minorities, or is research being done to try to deal with that?

Ms. Barrados: We are doing the research and are actively pursuing that goal. That is why I am being careful in terms of what I pronounce. Once we have done that work, I want to continue to push representativeness. We have done well on the French side. Again, it is not perfect, but we are doing well there.

On the women's side, we have made huge strides compared to the public service that I entered. For persons with disabilities we are representative, but only because our population is becoming older, and people are becoming disabled in the workplace with hearing problems and such things. Our intake may not be what we think.

It is with visible minorities that we have an issue. We do not seem to be making progress of a pace, although we are making some progress. It is better than it was five years ago, but I would like an estimate of how long it will take to achieve anywhere close to what the Canadian population requires.

Senator Dallaire: We have proven that setting numbers does not make the system work or gain acceptability. The fact that we have numbers does not necessarily mean that the institution has changed its philosophy or culture toward this matter.

Do we actually conduct research on how the culture will be more attuned to visible minorities, or will we let that evolve by osmosis, as has been done on the French side, hoping that people will change their attitude?

On the French side, we have achieved bilingualism, but there is a backlash about whether we are hiring French Canadians. We are hiring bilingual people, but are they necessarily French Canadians? That number is now shifting because more bilingual English Canadians are meeting that requirement. We return to number crunching and coming back into the circle.

Ms. Barrados: We can send you some numbers on that.

Je tiens à obtenir des chiffres exacts afin que nous puissions discuter en connaissance de cause et de manière raisonnable. Nous ne voulons rien de plus que la disponibilité par rapport à la population active. Nous voulons que la fonction publique reflète la population.

Le sénateur Dallaire : Ça nous a pris près de 30 ans pour qu'on ne pense plus que les Canadiens français n'obtenaient pas de promotion en raison de contingents, de leurs compétences linguistiques et le reste. Pourtant, à l'intérieur de l'organisation, on avait la perception que c'était grâce à leurs mérites qu'ils avaient gagné du galon.

Savez-vous quand cela se produira par rapport aux femmes? Également, faudra-t-il que nous passions par un processus aussi long par rapport aux minorités visibles, ou est-ce qu'on étudie la manière dont on pourrait faire avancer les choses?

Mme Barrados : Nous effectuons des recherches et poursuivons activement cet objectif. C'est pour cela que je m'exprime avec prudence. Une fois ce travail achevé, j'insisterai encore sur la nécessité de la représentativité de la fonction publique. Nous avons obtenu de bons résultats du côté du français, même si tout n'est pas parfait, mais de bons résultats.

Pour ce qui est de la participation accrue des femmes, nous avons réalisé de grands progrès, si je songe à ce qu'était la fonction publique à mon arrivée. Quant à la participation des handicapés, elle est devenue représentative de la population, mais seulement parce que notre population vieillit et que partant, les employés vieillissants commencent à souffrir de problèmes physiques chroniques comme des problèmes d'ouïe et le reste. Par conséquent, notre recrutement ne correspond peut-être pas vraiment à ce que nous pensons.

Le problème, c'est avec les minorités visibles. Nous ne semblons pas capables d'accélérer le rythme des progrès, même si progrès il y a. La situation est meilleure qu'elle ne l'était il y a cinq ans, mais j'aimerais savoir à peu près combien de temps il faudra pour que nous atteignions les niveaux dont la population canadienne a besoin.

Le sénateur Dallaire : Il a été prouvé que les cibles chiffrées ne marchent pas et ne trouvent pas grâce aux yeux des gens. Le fait que nous nous soyons fixé ce genre d'objectifs ne signifie pas que la philosophie ou la culture de l'institution a évolué à cet égard.

Est-ce que nous effectuons des recherches sur la manière dont la culture pourra davantage tenir compte des minorités visibles, ou laisserons-nous évoluer tout doucement les choses, comme par osmose, ainsi qu'on l'a fait à propos du français, en espérant que les gens changent d'attitude?

Par rapport à la situation du français, nous avons réalisé le bilinguisme, mais il y a un contrecoup parce qu'on se demande si on embauche les Canadiens français. Bien sûr, nous embauchons des gens bilingues, mais sont-ils nécessairement Canadiens français? Leur nombre a changé parce que davantage de Canadiens anglais bilingues se conforment aux normes. Nous retournons donc à nos calculs et revenons dans le cercle.

Mme Barrados : Nous sommes en mesure de vous fournir des chiffres là-dessus.

Senator Dallaire: That is okay. I do not want that.

Ms. Barrados: I do not want to quote you those numbers now, because I might have some of them wrong.

You are absolutely right that having the numbers is one thing, and you are absolutely right that there has to be huge change in the organization. Many of the visible minorities in government will tell you that they do not feel that the environment gives them the opportunity to grow and develop.

Unfortunately, we have split responsibilities for human resource management issues in the public service, and the Public Service Commission is responsible for staffing the appointments. We can be aggressive, and we can move past the numbers because we have all the tools we need to make it stick. We can put conditions on things. We can be directive. We have regulatory powers.

The development side is really the Public Service Human Resources Management Agency and the school. I am never at a loss to make suggestions, but that is not an area where I could push research through my statutory responsibilities.

Senator Dallaire: That is the subtle real dimension of the change. One is the number crunching and the other is the attitude.

As an example, when more women join the forces, there would obviously be more women in leadership roles. However, there was no study on the impact of more women in leadership roles versus the leadership philosophy, which was male-dominated, with structure, bonding and all that good stuff. The introduction of women was not prepared for so we are seeing clashes, versus a proactive transition into a new way of doing business.

That is not in your realm of responsibility?

Ms. Barrados: Not directly, but we do contribute. For example, I am contributing \$100,000 a year to the National Council for Visible Minorities in the Public Service to allow them to meet and have these discussions. I meet with them and I speak to them, but I do not have real authority and power to make things happen.

The Chairman: For clarification, you indicated that the applications of visible minorities are coming in. They do not translate to getting the jobs or staying, to put it simply. You said visible minorities apply in great numbers and they are qualified, but they do not get the job or they do not stay.

You used the term "qualified." To me, that means they have a credential that qualifies. Your report on the drop-off rates for employment equity groups talks about citizenship as a preference.

Le sénateur Dallaire : Ça va, je n'en réclame pas.

Mme Barrados : Je préférerais quant à moi ne pas les citer de mémoire, de peur de me tromper.

Par ailleurs, vous avez tout à fait raison d'affirmer que c'est une chose que d'avoir atteint certains objectifs chiffrés mais autre chose que de réussir à modifier en profondeur les structures de l'organisation. Bon nombre de membres des minorités visibles disent en effet ne pas se sentir appuyés par leur milieu lorsqu'il s'agit pour eux de s'épanouir sur le plan professionnel.

Malheureusement, les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines ont été scindées dans la fonction publique, et la Commission de la fonction publique est chargée de la dotation seulement. Nous pouvons faire preuve de dynamisme et aller au-delà des chiffres exigés parce que nous disposons de tous les mécanismes pertinents pour que les choses changent durablement. Nous pouvons aussi imposer des conditions, donner des directives, car nous disposons du pouvoir de réglementer.

Cela dit, le développement professionnel relève de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et de l'école. Pour ma part, je ne suis jamais à court de propositions, mais mes attributions ne me permettraient pas de commander des recherches là-dessus.

Le sénateur Dallaire : C'est là pourtant que l'on observe les vraies subtilités de l'évolution. D'un côté, il y a la comptabilisation, de l'autre, il y a l'attitude.

À titre d'exemple, s'il y a davantage de femmes dans les forces armées, il y aura nécessairement plus de femmes dans les postes de responsabilités. Toutefois, aucune étude n'a porté sur l'incidence d'un plus grand nombre de femmes dans ces postes élevés par rapport aux idées en matière de leadership qui, pour le moment, sont le fruit d'un milieu masculin, par rapport aux structures, aux rapports interpersonnels et à toutes ces excellentes choses. On ne nous a pas préparés à l'arrivée des femmes, et par conséquent, on assiste à la collision d'attitudes différentes quand on aurait pu ménager une période de transition conçue précisément pour nous mener vers une nouvelle façon de faire les choses.

Ça n'est pas de votre ressort?

Mme Barrados : Pas directement, mais nous participons à ces efforts. Ainsi, par exemple, j'accorde 100 000 \$ par année au Conseil national des minorités visibles dans la fonction publique fédérale afin de permettre à ses membres de se réunir et de tenir ces discussions. Je les rencontre et m'entretiens avec eux, mais je n'ai pas de pouvoirs réels qui me permettraient de faire quelque chose à cet égard.

La présidente : J'aimerais un éclaircissement. Vous avez affirmé que les membres des minorités visibles vous font parvenir des demandes, qu'ils sont nombreux à le faire et qualifiés. Toutefois, cela ne leur donne pas nécessairement un emploi, ni ne les empêche de décrocher. Par conséquent, soit qu'ils n'obtiennent pas d'emploi, soit qu'ils décrochent.

Vous avez dit qu'ils sont « qualifiés ». À mes yeux, cela signifie qu'ils ont les titres de compétences voulus. Aussi, dans votre rapport relatif aux taux de déclin, vous reconnaissez accorder la

with which I do not quarrel. I support that. However, if we look at those people who are yet to be citizens, or are in another category, are we looking at their qualifications differently when it comes to being in the work force? In other words, a degree from somewhere else may have qualified them and it is credential, to a certain extent, but does it have the same weight, influence, et cetera?

We have this debate within our own universities. I remember when we were setting up Centres of Excellence. I remember having to rebut the practice, saying that we have some Centres of Excellence in our smaller universities, not only the larger ones, and that we must stop looking at greater urban centres as producing the best results; that some of our smaller universities have capabilities and credentials of worth.

If you spread that practice around the world, they may have the qualification, but is it seen to have the same value? Is that one of the problems?

Ms. Barrados: That may be one of the issues. I said that people are not getting the jobs. The study we conducted used our electronic application system. A series of questions are tied to the qualifications for that job: the kinds of things they are expected to do and whether they can do them.

Sometimes there is a specific qualification, but not always. That is the first screen, and we find that people with visible minorities meet those qualifications and the credentials we are looking for. We have guidance on how to match a foreign credential with the equivalent here, but we seem to run into difficulties once we go through that first electronic screen, which does not involve people, and we say, "Over to you in the department."

That is when the numbers start to drop off, and we do not know why. When we run central programs — management training development, some of the special economist programs and some of the leadership programs — we get the numbers and we manage to keep the numbers.

I do not think the issue is not having enough qualified people, although I know individual cases are sometimes difficult because they feel they have a credential, but something is going on in the system that we want to get a handle on.

The Chairman: That was my point in clarification of what Senator Dallaire was saying. You have the credential, but once you enter a department, particularly, as you pointed out, some of the scientific areas, it may be acknowledged on paper to be a credential, but is it in the eyes of the person who is hiring, and the co-workers?

préférence à ceux qui ont la citoyenneté, ce qui me paraît normal. Je n'y vois rien à redire. Toutefois, lorsqu'on étudie la candidature de ceux et celles n'ayant pas encore obtenu leur citoyenneté ou qui font partie d'une autre catégorie, est-ce qu'on évalue leurs titres autrement? Un diplôme obtenu d'un établissement étranger est peut-être valide, mais a-t-il le même poids que les nôtres aux yeux des examinateurs, et cetera?

Ce genre de débat a aussi cours dans nos propres universités. Je me souviens de la mise sur pied des Centres d'excellence. Je devais alors m'opposer à ce préjugé, rappelant que certains des centres avaient été créés dans des universités de taille plus modeste et pas seulement dans les plus grandes, et qu'il fallait cesser de penser que seuls les grands centres pouvaient produire les meilleurs résultats. Certaines universités de petite taille étaient elles aussi riches de capacités et avaient à leur actif des résultats impressionnants.

Si l'on applique ce raisonnement au reste du monde, les candidats ont peut-être les titres de compétences voulus, mais est-ce qu'on leur reconnaîtra la même valeur? Est-ce là un des problèmes?

Mme Barrados : Ça se pourrait. J'ai dit que les gens ne réussissaient pas à décrocher les emplois. L'étude que nous avons effectuée s'est servie de notre logiciel de demande d'emploi électronique de la manière suivante : une série de questions est liée aux titres et qualités correspondant à l'emploi. Cette dernière catégorie recouvre les choses auxquelles on s'attend de la part de l'employé et les qualités dont il ou elle aura besoin pour s'en acquitter.

Parfois on y trouve une exigence précise. Voilà pour la première sélection, et, selon nos observations, les gens des minorités visibles satisfont aux exigences recherchées. Nous avons aussi des outils nous aidant à faire correspondre les titres de compétences de l'étranger avec leurs équivalents d'ici, mais c'est une fois passée cette sélection électronique et dénuée d'interaction avec des être humains que nous semblons nous heurter à des difficultés. C'est aussi au même moment que nous remettons le reste du processus entre les mains du ministère.

Or c'est justement à partir de cette étape que nous observons une baisse des chiffres sans que nous sachions pourquoi. Lorsque nous administrons les programmes centralisés — en formation à la gestion, en économie et en leadership — nous atteignons les chiffres et réussissons à les maintenir.

À mon avis, le problème ne tient pas à un manque de gens assez qualifiés, bien que, dans certains cas isolés, certaines personnes estiment que leurs titres ont été rejetés à tort. Mais enfin, quelque chose se passe dans le système et nous tenons à le cerner.

La présidente : C'était l'éclaircissement que je cherchais à obtenir sur la lancée des propos du sénateur Dallaire. Quelqu'un peut avoir des titres de compétences, mais une fois rendu au ministère, surtout dans un ministère à vocation scientifique, ainsi que vous le rappelez, son titre sera-t-il reconnu non seulement sur papier mais aussi de la part de celui ou de celle qui recrute et de la part des autres employés?

Ms. Barrados: That is one of our questions that we hope we will be able to answer. I do not find we have a big retention problem in the public service, so recruitment and retention is not the problem, only recruitment.

Senator Munson: Dealing with the drop-off rate and visible minorities, using these figures, do you have a timetable of when we would know more about how this all works: when 25 per cent apply and only 10 per cent seem to get to first base? Would it be this year?

Ms. Barrados: I will ask the person responsible for managing the research to tell you. It is a constant source of discussion, because I want it right away. We have our annual report at the beginning of October, and I want to have the first macro results in the annual report so we can give parliamentarians a feel for what we are seeing, what we know and what we do not know. We probably need to be somewhat iterative, because we have finished the first cut on what is next, we have conducted surveys of applicants, those results are coming, and we are designing focus groups in the department.

Senator Munson: In the second recommendation, you use the terminology, "We encourage Deputy Heads to be strategic in hiring and to make employment equity part of their human resources planning." I look at the word "encourage" again. When we talk about generic visible minority executive pool, you are encouraging greater use of the pool. Is that the most you can do, or do you have the power to do more than just "encourage"? Is encouraging enough to push those in the public service to take action?

Ms. Barrados: I do not think encouraging is enough, but I want to make sure I understand the source of the issue and where the problem is before I do more than encourage.

Senator Munson: I see. So you have a hammer?

Ms. Barrados: I have a hammer. I want to make sure that I use it wisely, because if it is used inappropriately, we will not obtain the result we want.

Senator Munson: I appreciate that. On the Aboriginal Centre of Excellence, I should know more about this, but I do not. Can you walk us through briefly the national Aboriginal Centre of Excellence in Winnipeg? It sounds fascinating and extremely important.

Ms. Barrados: With the new Public Service Employment Act, we now have a regime where the Public Service Commission maintains the authority, hence we still have the hammer, but we are encouraged to delegate to departments. I think that model is the appropriate one. I do not have any problem with that model. That means that the Public Service Commission provides policy directions and we do regulation, but because we came out of a world where we were running the system, I still have a lot of people who do process work. Because there is such limited

Mme Barrados: C'est une des questions auxquelles nous espérons trouver une réponse. À mon avis, le maintien de l'effectif ne pose pas de problème dans la fonction publique, alors ça doit être exclusivement le recrutement.

Le sénateur Munson: Au sujet du taux de déclin et des minorités visibles, compte tenu de ces chiffres, vous êtes-vous fixé un échéancier? Quand pourrions-nous nous expliquer pourquoi 25 p. 100 des candidatures sont d'abord acceptées mais que seulement 10 p. 100 d'entre elles se rendent jusqu'au bout? Est-ce que ce sera cette année?

Mme Barrados: Je vais demander à la personne qui est responsable de la gestion de la recherche de vous le dire. C'est une source constante de discussion parce que je veux des résultats tout de suite. Notre rapport annuel paraîtra au début d'octobre, et je veux que les premiers résultats macros paraissent dans le rapport annuel pour que nous puissions donner aux parlementaires une idée de ce que nous voyons, de ce que nous savons et ne savons pas. Il nous faudra probablement être quelque peu itératifs parce que nous avons défini le premier portrait de ce qui s'en vient, nous avons fait des sondages auprès des candidats, ces résultats s'en viennent, et nous réunissons des groupes témoins au sein de la commission.

Le sénateur Munson: Je cite votre deuxième recommandation : « Nous invitons les administrateurs généraux et administratrices générales à gérer l'embauche de façon stratégique et à faire de l'équité en emploi une partie intégrante des plans de ressources humaines. » Le mot « invitons » me saute aux yeux. Quand on parle d'un répertoire générique de membres des minorités visibles au niveau de la direction, vous encouragez une meilleure utilisation de ce répertoire. Est-ce le plus que vous pouvez faire, ou êtes-vous habilités à faire plus que simplement « inviter »? Est-ce qu'il suffit d'inviter pour inciter les responsables de la fonction publique à agir?

Mme Barrados: Je ne crois pas qu'inviter soit suffisant, mais je dois m'assurer de comprendre la cause du problème et de savoir où il se situe avant de faire plus qu'inviter.

Le sénateur Munson: Je vois. Donc, vous avez un marteau?

Mme Barrados: J'ai un marteau. Mais je veux m'assurer de l'utiliser judicieusement, parce que si je l'utilise mal, nous n'obtiendrons pas les résultats que nous voulons.

Le sénateur Munson: Je comprends. Au sujet du Centre d'excellence autochtone, je devrais en savoir davantage à ce sujet, mais ce n'est pas mon cas. Pouvez-vous nous expliquer brièvement en quoi consiste le Centre d'excellence autochtone de Winnipeg? Ça me semble fascinant et extrêmement important.

Mme Barrados: Avec la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique, nous avons maintenant un régime où la Commission de la fonction publique conserve l'autorité, mais on nous encourage à déléguer aux ministères. Je crois que ce modèle est celui qui convient. Je n'ai aucun problème avec ce modèle. Cela veut dire que la Commission de la fonction publique établit les lignes directrices et la réglementation, mais comme nous provenons d'un monde où c'étaient nous qui gérons tout le système, j'ai encore beaucoup de gens chez moi qui s'occupent des

capacity in the departments, we maintain that. It is discretionary. They do not need to come to the Public Service Commission if they do not want to for any of their support. We are trying to put forward a system of support in areas where we think it would be difficult for departments to acquire it and do it themselves. The Aboriginal hiring is an area with retention issues: hiring, retaining and ensuring -- particularly in Western Canada, where Aboriginal people are such a large part of the population -- that we bring those people in the public service, so we are putting together the centre of expertise run by First Nations and Aboriginal people.

Senator Munson: How big is the centre?

Ms. Barrados: It is small. We are talking about three or four people. They are only starting. This whole activity that we have on what I call my service side needs to be used, because if it is not used, I have other things that I will use the money for. It is a support of the system and the transition.

Senator Munson: I would be curious to follow its route. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Ms. Barrados. As usual, you have willingly come before us and shared the information. We are pleased that you have responded to our report and given us some clues as to who else to contact. We have other witnesses lined up. I assure you that we will continue your action in overcoming the obstacles so that we have a truly integrated and representative workforce in the Public Service Commission. I thank the panel for coming.

Senators, we have a little bit of business to deal with. I am mindful of the fact that I have the chair of the caucus here. We planned to ask all the senators who have put forward proposals for future study to make their case. The difficulty is that every time we do that, we run out of time for one reason or another. As I indicated to Senator Fraser, I was not advised that it was what I like to call a command performance caucus. Sometimes we have informational sessions. This one seems to be more than that. We do have to cut off.

I suggest that tomorrow afternoon we have a steering committee meeting to determine how to deal with this matter. My initial proposal, so you can sleep on it and give me feedback, is that the steering committee should have an informal discussion with all the proposers to see if we can put together the proposals, how the money might be looked at and how the plan of action might be put together. Then we will make recommendations to the full committee with the budget implications.

That would mean also that tonight, however, we could deal with this, because we agreed that we would continue with the Human Rights Council. We discussed the budget and the future travel, both to New York and Geneva, if you recall, and that

processus. Parce que les capacités des ministères sont tellement limitées, nous conservons cette attribution. Elle est de nature discrétionnaire. Les ministères ne sont pas obligés de s'adresser à la Commission de la fonction publique s'ils ne veulent pas de notre soutien. Nous nous efforçons de mettre en place un système de soutien dans les secteurs où nous croyons difficile pour les ministères d'acquiescer l'expertise voulue et de faire le travail eux-mêmes. Le recrutement autochtone est un domaine où se posent des problèmes de rétention : le recrutement, la rétention et s'assurer -- particulièrement dans l'Ouest canadien où les Autochtones forment une partie tellement importante de la population -- que nous recrutons ces personnes dans la fonction publique, et c'est pourquoi nous voulons créer un centre d'expertise géré par les Premières nations elles-mêmes.

Le sénateur Munson : Quelle est la taille du centre?

Mme Barrados : C'est tout petit. On ne parle que de trois ou quatre personnes. Ce centre ne fait que commencer. Toute cette activité que nous avons dans ce que j'appelle mon côté service doit être utilisée, parce que si on ne s'en sert pas, j'ai d'autres projets où je pourrais utiliser cet argent. Il s'agit ici de soutenir le système et de faciliter la transition.

Le sénateur Munson : J'ai hâte de savoir à quoi ça va nous mener. Merci beaucoup.

La présidente : Merci, madame Barrados. Comme d'habitude, vous avez accepté de venir nous rencontrer et de nous faire part de ces informations. Nous sommes heureux de voir que vous avez répondu à notre rapport et nous vous remercions de nous avoir dit qui d'autre contacter. Nous allons entendre d'autres témoins. Je vous assure que nous allons poursuivre votre action pour ce qu'il s'agit de surmonter les obstacles et ainsi, nous aurons une main-d'œuvre vraiment intégrée et représentative au sein de la Commission de la fonction publique. Je remercie nos témoins d'être venus.

Chers collègues, nous avons quelques petites affaires à expédier. Je suis consciente du fait que j'ai ici le président du caucus. Nous comptons demander à tous les sénateurs qui ont proposé des sujets d'études futures de plaider leur cause. Le problème, c'est que chaque fois qu'on fait ça, on manque de temps pour une raison ou une autre. Comme je l'ai fait savoir au sénateur Fraser, je ne savais pas que c'était ce que j'aime appeler un numéro sur commande. Nous avons parfois des séances d'information. Celle-ci semble être plus de ce genre. Mais il nous faut couper.

Je propose que le comité de direction siège cet après-midi pour déterminer comment procéder. Ce que je propose d'emblée, pour que vous puissiez y réfléchir et me faire vos commentaires, c'est que le comité de direction ait une discussion informelle avec tous les auteurs de propositions pour voir ce que nous pouvons en tirer, pour voir combien cela pourrait coûter et comment on pourrait mettre en place un plan d'action. Ensuite nous ferons nos recommandations à tout le comité avec le budget voulu.

Cependant, cela veut dire aussi que nous pourrions discuter de cela ce soir parce que nous nous sommes entendus pour poursuivre avec le Conseil des droits de l'homme. Nous avons discuté du budget et des voyages futurs, à New York et à Genève,

budget was pretty well what we had suggested. That has been circulated to you. We could pass this one so we at least have this out of the way, and then we would look at the other future studies.

The report of the Human Rights Council has been drafted, but we did not want to go beyond a draft. I had a quick look at it. I have indicated that I thought the editorial portion is good, but the recommendations need strengthening, so the steering committee should look at the recommendations first. In the next day or two, we will incorporate the testimony we heard today, and we will have the report translated and put out to the members quickly for consideration.

We want to be well in advance of that June date to signal. The department has been monitoring us and knows what we are doing. This type of report is not a surprise, but it is one that we want out.

I am proposing that the Steering Committee handle the future business and the Human Rights Council and that there would not be a meeting of the full committee next Monday. We would not have a committee meeting at all next Monday, and we would have a full future business Human Rights Council approval meeting the following week, which is May 7.

In other words, we will not have a committee meeting next Monday and we will have one the following Monday hopefully to nail down exactly the order of the future business and approval of the human rights report, with the Steering Committee working on it more.

Someone made the comment to me that I was too democratic. The committee will become a little less democratic, and the steering committee will deal with the various reports. We should discuss with all of those who have proposed a report what they envision and how they envision it. Then we will put it together. Regrettably, caucus pre-empts.

If that is acceptable, we need to pass the budget tonight for the Human Rights Council continuance.

Senator Nancy Ruth: The April 30 meeting is cancelled, and when is the long meeting you want for the report?

The Chairman: The following week.

The Chairman: It would be the report and future business. If the steering committee does its task well, I anticipate that you will have had the report to read and we should be in a position to discuss it and pass it with any amendments May 7, with filing immediately thereafter.

Senator Fraser: Do we want the steering committee next week; a week from today?

The Chairman: If we are available. As a steering committee we do not have to go to a Monday. We can find available time for the three members.

si vous vous en souvenez bien, et ce budget ressemble pas mal à ce que nous avons proposé. Le texte du budget vous a été remis. Nous pourrions l'adopter pour en finir au moins avec ça, et de là on pourrait discuter des autres études futures.

Le rapport du Conseil des droits de l'homme a été rédigé, mais on ne voulait pas dépasser l'étape de l'ébauche. J'y ai jeté un coup d'œil. J'ai fait savoir qu'à mon avis la partie narrative est bonne, mais il faut donner plus de poids aux recommandations; le comité de direction devrait donc d'abord prendre connaissance des recommandations. D'ici demain ou dans deux jours, nous allons incorporer les témoignages que nous avons entendus aujourd'hui, le rapport sera traduit et ensuite soumis aux membres rapidement.

Nous voulons prendre le plus d'avance possible par rapport à cette date de juin. Le ministère suit nos travaux et sait ce que nous faisons. Ce genre de rapport ne constitue pas une surprise, mais c'est celui que nous voulons faire paraître.

Je propose que le comité de direction discute des travaux futurs et du Conseil des droits de l'homme et qu'il n'y ait pas réunion de tout le comité lundi prochain. Nous n'aurons pas du tout de séance de comité lundi prochain, et nous aurons toute une séance consacrée au Conseil des droits de la personne la semaine suivante, c'est-à-dire le 7 mai.

Autrement dit, le comité ne siégera pas lundi prochain et nous allons siéger le lundi suivant dans le but, j'espère, de déterminer l'ordre de nos travaux futurs et d'approuver le rapport sur les droits de la personne, le comité de direction y consacrant un peu plus de temps.

Quelqu'un a dit que j'étais trop démocrate. Le comité va devenir un peu moins démocrate, et le comité de direction va s'occuper des divers rapports. Nous devrions discuter avec tous ceux qui ont proposé un rapport de ce qu'ils envisagent et de la manière de procéder. Puis nous allons faire une proposition. Malheureusement, le caucus passe avant tout.

Si cela vous va, nous devons voter le budget ce soir pour poursuivre nos travaux relativement au Conseil des droits de l'homme.

Le sénateur Nancy Ruth : La séance du 30 avril est annulée, et quand aura lieu cette longue séance que vous voulez pour le rapport?

La présidente : La semaine suivante.

La présidente : On discutera du rapport et des travaux futurs. Si le comité de direction fait bien son travail, je m'attends à ce que vous ayez lu le rapport et que vous soyez en mesure d'en discuter et de l'adopter avec les amendements voulus le 7 mai, et il sera déposé immédiatement après.

Le sénateur Fraser : Est-ce qu'on veut prévoir une réunion du comité de direction pour la semaine prochaine; c'est-à-dire d'ici une semaine?

La présidente : Si nous sommes disponibles. À titre de comité de direction, nous n'avons pas besoin de nous rencontrer le lundi. On pourrait simplement trouver une heure qui convienne aux trois membres.

Senator Fraser: I ask because, as you know, everyone's timetable becomes insane as of Tuesday morning.

The Chairman: Tomorrow I want a steering committee. I was planning to suggest while the Senate sits, if you two are not involved with Question Period when it starts. If you are involved with Question Period or want to stay, it will be as soon as you give me the sign and Vanessa Moss-Norbury and Jean-Pierre Morin will be available.

Senator Fraser: We must be there to be loyal supporters.

The Chairman: It depends on what you are doing in Question Period. Sometimes I felt I needed to be there even if I was not asking a question because there was an area of concern. I leave it to you. It has worked well informally before. We have always done that. I ask Ms. Moss-Norbury to be there when Question Period starts, with Laura Barnett. Whenever you have a high sign, we can do that. Alternatively, we could set it for 3 p.m. I do not know if that clears us of Question Period or not.

We will target three o'clock for the Steering Committee. Then we will need another Steering Committee to talk about the future business later in the week or early, and then we can make our minds up. Frankly, selfishly, if I do not have to take the 6 a.m. takeoff time, I would avoid it so I could take the flight that gets in at 4:30 p.m. or something. We can negotiate it, as I say.

All the references that were filed with us in a serious way have been formulated into an order of reference that has been disseminated or will be.

The other is the budget. As you recall, we said that we would put in the usual budget for hospitality, consultants, et cetera — which is not much, compared to what I heard about the budget of another committee — and our travel expenses including eight senators. We were looking at a New York travel commitment and Geneva for a follow-up. The total is \$152,809. This is the second time we are going through the budget. Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Le sénateur Fraser : Si je vous ai posé la question, c'est que comme nous le savons tous, notre horaire est extrêmement chargé à partir de mardi matin.

La présidente : J'aimerais qu'on tienne une réunion du comité de direction demain. J'allais proposer qu'elle ait lieu pendant que le Sénat siège, à condition que vous ne participiez pas à la période des questions, bien entendu. Si vous participez à la période des questions, ou si vous voulez simplement rester à la Chambre, eh bien la réunion aura lieu dès que vous serez libres et Vanessa Moss-Norbury et Jean-Pierre Morin seront disponibles.

Le sénateur Fraser : En tant que supporteur fidèle, il faudrait qu'on soit présent à la réunion.

La présidente : Cela dépendra de votre participation à la période des questions. Il m'arrive parfois de vouloir quand même assister à la période des questions simplement parce qu'un sujet me préoccupe même si je n'ai pas l'intention d'y prendre la parole. Je vous laisse le soin de décider. Ça a très bien fonctionné de façon officielle par le passé. Nous avons toujours agi de la sorte. Je demande à Mme Moss-Norbury d'être à la Chambre au début de la période des questions, accompagnée de Laura Barnett. C'est toujours une possibilité quand vous êtes occupés. Sinon, on pourrait fixer la réunion à 15 heures. Je ne sais pas par contre si la période des questions sera finie à cette heure-là.

On va essayer de se réunir en comité de direction donc à 15 heures. On aura besoin d'une autre réunion du comité de direction plus tard dans la semaine ou au début de la semaine prochaine pour nous permettre de discuter des travaux futurs. A vrai dire, et je dis ça parce que cela m'arrange, si je peux éviter un décollage à 6 heures du matin et arriver plutôt à 16 h 30, c'est préférable. On pourrait en discuter.

Tous les renvois qui ont été déposés de façon officielle figurent à l'ordre de renvoi qu'on a distribué ou qu'on vous fera parvenir sous peu.

Ensuite, il y a la question du budget. Vous vous souviendrez qu'on s'était entendu pour présenter le budget habituel qui comprendrait les services d'accueil, les services d'experts-conseils et ainsi de suite — et notre budget n'est pas très élevé, comparativement au budget de certains autres comités. Il y a des dépenses de déplacement pour huit sénateurs. On avait envisagé la possibilité de voyager à New York et ensuite à Genève pour un suivi. Le montant total s'élève à 152 809 \$. C'est la deuxième fois qu'on passe en revue le budget. Est-ce qu'on s'entend sur le budget?

Des voix : Oui.

La séance est levée.

Senate



Sénat

CANADA

Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet

Preliminary Findings
of the Standing Senate Committee on Human Rights

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*
The Honourable Sharon Carstairs, P.C., *Deputy Chair*

February 2007

Ce rapport est aussi disponible en français

.....

This report can be downloaded at
www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

.....

Hard copies of these documents are also available by contacting
the Senate Committees Directorate at (613) 990-0088 or at
rights-droits@sen.parl.gc.ca.

THE SENATE

Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet

Preliminary Findings
of the Standing Senate Committee on Human Rights

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*
The Honourable Sharon Carstairs, P.C., *Deputy Chair*

February 2007

MEMBERSHIP

The Honourable A. Raynell Andreychuk, Chair

The Honourable Sharon Carstairs, P.C., Deputy Chair

And

The Honourable Senators:

Roméo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, P.C., (or Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noel A. Kinsella

*Marjory LeBreton, P.C., (or Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

* *Ex Officio* Members

In addition, the Honourable Senators George Baker, P.C., Maria Chaput, Rose-Marie Losier-Cool, Donald H. Oliver, Landon Pearson and Lucie Pépin were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

Staff from the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:

Laura Barnett, Analyst

Staff from the Senate Committees Directorate:

Louise Archambeault, Administrative Assistant

Vanessa Moss-Norbury

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 27, 2006:

The question was then put on the motion, as amended, of the Honourable Senator Andreychuk, seconded by the Honourable Senator Keon:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the thirty-eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee continue to monitor developments on the subject and submit a final report to the Senate no later than March 31, 2007.

The motion as amended was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 3, 2004:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Comeau:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to invite from time to time the President of the Treasury Board, the President of the Public Service Commission, their officials, as well as other witnesses to appear before the Committee for the purpose of examining cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met; and

That the Committee continues to monitor developments on the subject and submit a final report to the Senate no later than December 23, 2005.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, February 23, 2005:

...that the date of presenting its final report be extended from December 23, 2005 to March 31, 2006 and that the Committee retain until April 30, 2006 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENT

MEMBERSHIP	i
ORDER OF REFERENCE	iii
FOREWORD	1
Chapter 1 – Introduction.....	3
Chapter 2 – Employment Equity in the Canadian Federal Public Service	7
A. The Framework.....	7
B. The Embracing Change Initiative.....	10
C. Employment Equity in the Federal Public Service Today	11
D. Initiatives and Achievements to Date	15
1) Visible Minorities	15
2) Executive Level	19
Chapter 3 – Observations and Recommendations.....	21
A. Employment Equity – Not Yet a Reality in the Federal Public Service.....	21
B. Are We on the Right Track?	23
C. Getting there Faster – The Committee’s Recommendations	26
1) Promotion of Stronger Leadership	28
2) Transformation of Corporate Culture	29
3) Enhancing Recruitment of Designated Groups at the Executive Level.....	30
4) Removing Systemic Barriers in Terms of Hiring and Staffing	30
Chapter 4 – Conclusion	33
APPENDIX A: WITNESSES	35

FOREWORD

Since November 2004, the members of the Standing Senate Committee on Human Rights have been examining issues of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and studying the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met.

I have had the honour of being the Chair of the Committee since the beginning of this study and I am pleased to offer the Committee's preliminary findings on this matter.

Although women, Aboriginal peoples and persons with disabilities are now better represented than their workforce availability, visible minorities remain underrepresented. In addition, all of these designated groups are not well represented in executive level or across all occupational groups. The Committee acknowledges that some initiatives are going in the right direction, but they are not doing it effectively enough or fast enough. The Committee calls for strengthened leadership, the development of concrete measures for the implementation of the Public Services' action plan on employment equity and the removal of systemic barriers within the staffing process. It is only changes to organizational culture backed by strong management that will allow for significant progress.

I would like to thank every Senator who worked with the Committee on this study, in particular the Members of the Steering Committee, Senator Carstairs and Senator Munson. I'd also like to thank the Committee's Library of Parliament Analyst, Laura Barnett, the Committee Clerks, Vanessa Moss-Norbury and Josée Thérien as well as the support staff for their efforts.

The Honourable Raynell Andreychuk
Chair

Chapter 1 – Introduction

On November 3, 2004, the Standing Senate Committee on Human Rights (“the Committee”) was authorized by the Senate to examine cases of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and to study the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups are being met. In keeping with this mandate, the Committee invited witnesses from time to time to monitor developments on the subject. On April 27, 2006, the Committee’s mandate was renewed.

Employment equity in the hiring practices of the federal public service is an issue of pressing and serious concern. The federal public service is the largest employer in the country, and as such, aspires to be representative of the country it serves as well as a model for businesses in other sectors. But more than that, ensuring representation in the federal public service is a crucial step towards strengthening public institutions and improving the quality of the public service as a whole.

Over the past number of years, the federal government has undertaken a number of legislative and policy initiatives aimed at recognizing and improving upon the situation of certain underrepresented groups in the federal public service. The original *Employment Equity Act*¹ came into force in 1986, drawing attention to the situation of women, Aboriginal peoples, persons with disabilities, and visible minorities. This Act was revised in 1995 but maintained a similar focus on those groups.² The Embracing Change initiative was implemented in June 2000 in recognition of the fact that the government had not reached the employment equity objectives and goals required by the Act. This initiative involved the implementation of strategies to increase representation of visible minorities in the federal public service.

Twenty years have passed since implementation of the original *Employment Equity Act*, and six years since the Embracing Change initiative. A number of organizations within the federal public service are monitoring progress in this area through audits and annual reports to Parliament. In addition, in June 2002, the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities issued a report entitled *Promoting Equality in the Federal*

¹ R.S.C. 1985, c. 23 (2nd Supp.).

² *Employment Equity Act*, S.C. 1995, c. 44.

Public Service: Review of the Employment Equity Act. While that report did not call for significant change, it did suggest a number of technical adjustments to the implementation of the *Employment Equity Act*, as well as recommending particular focus on the situation of persons with disabilities and Aboriginal peoples. In June 2004, Consulting and Audit Canada released a preliminary evaluation of the Embracing Change initiative,³ concluding that although notable progress had been made, the benchmarks established under the initiative had not been reached. A number of recommendations were made, and will be explored more fully in Chapter 3 of this report.

In the wake of those reports, and in light of particular concerns expressed about the situation of visible minorities in the federal public service, this Committee undertook to investigate the extent to which the federal public service has managed to overcome impediments in hiring for women, Aboriginal peoples, persons with disabilities, and visible minorities; to determine what the consequences of this new employment equity framework have been; and to examine whether approaching the issue of employment equity through benchmarks for hiring visible minorities is an effective means of dealing with the problem.

To that end, beginning in November 2004, the Committee held a series of meetings with officials mandated to monitor and implement the federal public service's responsibilities with respect to employment equity. The Committee heard from a variety of government officials, including the former Clerk of the Privy Council, Alex Himelfarb; the former President of the Treasury Board, the Honourable Reg Alcock; members of the Public Service Human Resources Management Agency; and the President of the Public Service Commission of Canada, Maria Barrados.

Our study is not yet over. A new government is in place, and the Committee is looking forward to engaging with it in a dialogue about the findings of this study. With that goal in mind, the Committee felt it important to release a preliminary indication of our findings that might serve to highlight the shortfalls that are evident in the government's progress towards full employment equity, and encourage it to do more, to push harder, and to open more doors, as well as to clearly identify chains of accountability. The Committee is committed to ensuring that Canada lives up to its

³ The Embracing Change initiative will be explained more fully in Chapter 2, Part B.

international human rights obligations, and that Canadians are adequately served by the human rights protection framework so valued in this country. Employment equity is an issue of immediate concern – if we cannot create a representative public service, how can we hope to create a nation-wide environment that is supportive of diversity and open to difference? Canada needs a strong federal public service that is reflective of the diversity of Canada and Canadians.

Chapter 2 – Employment Equity in the Canadian Federal Public Service

A. The Framework

The legal and policy framework surrounding employment equity in the federal public service has a variety of elements. One of the most fundamental is the *Employment Equity Act*, which came into force in October 1996. It created a new legislative regime for employment equity in the federal public service and the federally regulated private sector. Identifying women, Aboriginal peoples, persons with disabilities, and members of visible minorities as categories of Canadians who had not yet been effectively integrated into the federal public service in terms of numbers, the Act labelled these “designated groups” whose status was to be monitored and assisted through application of the legislation.⁴

The Act calls for the implementation of “positive measures” – policies and practices that go beyond removing barriers to actively promote a more representative public service, as well as facilitating efforts to close the representation gaps for designated groups compared to their representation in the Canadian workforce more broadly. Under the Act, employers are required to analyse their workforces; review employment systems, policies and practices to identify and eliminate barriers; undertake policies and programs to correct under-representation; provide reasonable accommodation; strive to reach set qualitative and numerical goals and activities within set timetables; and inform employees of the purpose of employment equity, key measures for implementing it, and the progress achieved.⁵

Since 2004, the Public Service Human Resources Management Agency (PSHRMAC) has been responsible for ensuring implementation of the *Employment Equity Act* as it relates to the public service.⁶ As such, PSHRMAC is responsible for the role of employers with respect to employment equity, and for developing the human resources planning and accountability frameworks necessary to achieve the Act’s goals.

⁴ Maria Barrados, President of the Public Service Commission of Canada, testimony before the Committee 29 November 2004; Reg Alcock, President of the Treasury Board, testimony before the Committee, 7 December 2004; Treasury Board of Canada, “Overview of the *Employment Equity Act* (1996) from a Public Service Perspective” available at: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_852/over-PR_e.asp?printable=True.

⁵ *Ibid.*

⁶ PSHRMAC took over this role from the Treasury Board after a restructuring process announced in December 2003.

PSHRMAC supports departments in terms of training, monitors and assesses departmental performance, and plays a coordination role with respect to the Embracing Change initiative. PSHRMAC is also responsible for tabling an annual report in Parliament on employment equity in the federal public service.⁷

Another element in the employment equity regime, the Public Service Commission of Canada (the PSC) is an independent agency with 16 district and regional offices across Canada. The PSC has primary responsibility for administering the *Public Service Employment Act*⁸ and is accordingly responsible for hiring in the federal public service. Under the *Employment Equity Act*, the PSC is charged with identifying and removing barriers in its systems, policies, and practices in recruitment and staffing, within its role and mandate as defined by the *Public Service Employment Act*. To this end, the PSC approves employment equity staffing programs to give departments and agencies the means to achieve their employment equity targets, and develops and administers initiatives to change corporate culture and help departments and managers achieve the Embracing Change benchmarks. Like PSHRMAC, the PSC must table an annual report in Parliament detailing implementation of employment equity in the federal public service. Ultimately, the PSC is responsible for safeguarding the integrity of the staffing system in the federal public service.⁹ As stated by Linda Gobeil, Senior Vice-President, Policy Branch, of the PSC in her testimony before the Committee, “The role of the Commission is to ensure that the right policies are in place and that departments adhere to them. We have an oversight role and if we find there are issues to be dealt with, we go back to the departments and try to correct matters with them.”¹⁰

Under the new *Public Service Employment Act* (a major component of the *Public Service Modernization Act*¹¹ passed by Parliament in 2005) which came into force in December 2005, the PSC now delegates almost all staffing authorities to deputy heads of

⁷ Testimony of Reg Alcock; Public Service Human Resources Management Agency of Canada, “Preliminary Evaluation of the Embracing Change Initiative” June 2004, available at: http://www.hrma-agrh.gc.ca/ec-fpac/Evaluation2004/ec-fpac-evaluation-5-PR_e.asp?printable=True.

⁸ S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13.

⁹ Testimony of Maria Barrados, 29 November 2004; Linda Gobeil, Senior Vice-President, Policy Branch, Public Service Commission of Canada, testimony before the Committee, 12 June 2006; Preliminary Evaluation of the Embracing Change Initiative.

¹⁰ Testimony of Linda Gobeil, 12 June 2006.

¹¹ S.C. 2003, c. 22.

departments and agencies. A wide-ranging legislative reform of human resources management in the federal public service, the new *Public Service Employment Act* was an attempt to streamline staffing, provide for more flexibility, strengthen accountability and provide clearer roles for managers, foster more constructive labour-management relations, and change the way that the federal public service approaches corporate learning and development. Importantly, the new Act provides deputy heads with new means of meeting the employment equity targets, such as the ability to expand the area of selection for members of designated groups or restrict it to only these groups. The Act also provides for a new definition of merit, allowing employment equity to be a fundamental aspect of merit criteria.¹²

Finally, one other organization that plays a significant role in monitoring employment equity in the federal public service is the Canadian Human Rights Commission. The Commission receives complaints under the *Canadian Human Rights Act*,¹³ and conducts departmental audits to monitor compliance with the *Employment Equity Act*. If the Commission finds non-compliance, an officer will negotiate a written undertaking from the employer to take specific remedial measures. If the employer fails to provide this undertaking, the Commission then has the power to issue a direction to an employer to take specified action. The Employment Equity Review Tribunal may then issue a ruling if the employer fails to act or disagrees with the direction. While such a ruling is final, except for judicial review, no ruling can be made that would cause undue hardship to the employer, require the employer to hire or promote unqualified persons, require that person be hired in a manner inconsistent with merit under the *Public Service Employment Act*, require the employer to create a new position, impose a quota on the employer, or fail to take into account specific factors set out in law for establishing numerical goals.¹⁴

¹² Maria Barrados, testimony before the Committee, 21 November 2005; Treasury Board of Canada, "President of the Treasury Board of Canada Very Satisfied with Passage of the Public Service Modernization Act" 4 November 2003, available at: http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/1104_e.asp; Public Service Commission of Canada of Canada, "Annual Report 2005-2006", pg. 95, available at: http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2006/pdf/annrep06_e.pdf.

¹³ R.S.C. 1985, c. H-6.

¹⁴ Testimony of Reg Alcock; Overview of the *Employment Equity Act*.

B. The Embracing Change Initiative

In 2000, the Embracing Change initiative reassembled various organizations and laws within the framework of a new action plan to promote employment equity in the federal public service. This process began when a Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service reported that the government had not reached the employment equity objectives and goals legislated by the *Employment Equity Act*. The Task Force noted a persistent and widening gap between employment equity in the public and private sectors and recommended an Action Plan to work towards a more representative public service. The government adopted this Action Plan in June 2000.¹⁵

The Embracing Change initiative is essentially a plan to address the under-representation of visible minorities in the federal public service. The government set a one in five benchmark for the hiring of visible minorities by 2003, and set a one in five benchmark by 2005 for executive hiring. The plan also dealt with issues such as promotion and the career development of visible minorities, as well as measures for developing a more inclusive and supportive culture in the federal workplace. The Embracing Change initiative received \$7.2 million in funding over three years to achieve these goals. Since that funding ended, the Employment Equity Fund has helped departments meet their employment equity obligations.¹⁶

As part of this initiative, the External Advisory Group on Embracing Change provides independent external advice to PSHRMAC, the PSC, the Privy Council Office, and all deputy heads with respect to how to address instances of systemic and overt racism, strategies to foster a representative workplace, the effectiveness of such strategies, and implementation and direction of the Embracing Change initiative.¹⁷

¹⁵ Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service, "Embracing Change in the Federal Public Service" March 2000, available at: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_852/dwnld/ecfps_e.pdf.

¹⁶ Testimony of Maria Barrados, 29 November; Preliminary Evaluation of the Embracing Change Initiative; Public Service Human Resources Management Agency of Canada, "Employment Equity in the Federal Public Service 2004-2005: Annual Report to Parliament" available at: http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/dwnld/ee-05_e.pdf.

¹⁷ Testimony of Reg Alcock; Alex Himelfarb, Clerk of the Privy Council, testimony before the Committee, 9 May 2005; Public Service Human Resources and Management Agency of Canada, "External Advisory Group on Embracing Change Action Plan" available at: http://www.hrma-agrh.gc.ca/ee/committees-comites/eag-gce_e.asp; PSHRMAC Annual Report 2004-2005.

The Embracing Change initiative was hearkened as a potential for real change in the representativeness of the federal public service. As noted by Alex Himelfarb, former Clerk of the Privy Council, when he appeared before the Committee on May 9, 2005, “The Embracing Change initiative in particular represented, at the very minimum, a turning of the corner, a shift in awareness, the beginning of a longer-term cultural change...”¹⁸

C. Employment Equity in the Federal Public Service Today

The effectiveness of that hoped-for shift is at the heart of this Committee’s on-going study. The Committee has found that while there has been some real improvement, not all the statistics are positive. In particular, Consulting and Audit Canada’s June 2004 evaluation of the Embracing Change initiative concluded that:

There has been notable progress towards the achievement of the Benchmarks... resulting in slow but steady increase each year in representation of [visible minorities] in the [federal public service]... Despite these efforts, the Benchmarks have not been achieved. The 1-in-5 external recruitment Benchmark was to have been reached by 2003, but external recruitment remains at half that level, with Year 3 showing little progress over the previous year. The three EX and EX feeder group Benchmarks, to be achieved by 2005, remain a distant goal, as progress has been limited or variable, which calls into doubt the ability to achieve these Benchmarks within the prescribed time period unless dramatic ongoing improvement is made.¹⁹

Certainly, the broad statistics show that while women, Aboriginal peoples, and persons with disabilities appear to now be equitably represented in the federal public service, under-representation continues to be a serious issue for visible minorities. As of March 2005, representation of women in the federal public service was 1.3 percentage points higher than their workforce availability (53.5% of the federal public service, compared to 52.2% workforce availability), persons with disabilities were at +2.2% (5.8% of the federal public service, compared to 3.6% workforce availability), and

¹⁸ Testimony of Alex Himelfarb.

¹⁹ Preliminary Evaluation of the Embracing Change Initiative.

Aboriginal peoples were at +1.7% of their workforce availability (4.2% of the federal public service, compared to 2.5% of their workforce availability).²⁰

Yet, on June 12, 2006, Linda Gobeil told the Committee that representation of visible minorities in the federal public service was 2.3 percentage points lower than their workforce availability (8.1% of the federal public service, compared to 10.4% of their workforce availability).²¹ As well, from 2000 to 2005, while applications for employment averaged over 25% from visible minorities, this group received only 10% of appointments. Strikingly, this phenomenon, called “drop off”, was specific only to visible minorities groups.²² As noted by in PSHRMAC’s 2004-2005 Annual Report, “after an initial surge, the rate of visible minority intake into the public service has levelled off to one in ten of all new hires, that is, half of the one in five envisaged under the Action Plan.”²³

These numbers made it clear to the Committee that **visible minorities remain the one group not equitably represented on a broad scale within the federal public service. The government’s initiatives targeted specifically to achieving the goal of recruiting one in five from members of visible minority groups have not reached their benchmarks, and the federal public service continues to trail behind the private sector in terms of visible minority representation.**²⁴

Yet the problems do not stop there. The Committee’s concerns about employment equity became more pronounced when it took a more detailed look at representation of the *Employment Equity Act*’s designated groups within the federal public service. The PSC’s 2005-2006 Annual Report notes that in the 2005-2006 fiscal year there was a slight decline in the percentage of appointments for all four designated groups compared to the previous four years. For example, the rate of recruitment of persons with disabilities, which had been 3.2%, fell to 2.6%. This rate is significantly

²⁰ PSC Annual Report 2005-2006, p. 96.

²¹ Testimony of Linda Gobeil, 12 June 2006.

²² Testimony of Maria Barrados 21 November 2005; testimony of Linda Gobeil, 12 June 2006.

²³ PSHRMAC Annual Report 2004-2005, pg. 7.

²⁴ In terms of private sector organizations covered by the *Employment Equity Act*, the 2005 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission (available at http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/AR_2005_RA_en.pdf) states that in 2004 13.3% of visible minorities work in the private sector (pg. 27) versus 8.1% in the federal public sector in 2005. It is important to note that the Committee was not provided with comprehensive data with respect to the performance of the private sector. We are accordingly unable to precisely judge the gap between the private sector and the federal public service.

below the 5.8% representation of persons with disabilities in the federal public service, suggesting that the increase in representation is due primarily to factors such as increased self-identification, rather than actual increased appointments of persons with disabilities.²⁵

With respect to representation of Aboriginal peoples, the Committee's concerns go to concentration of employment. The Department of Indian and Northern Affairs has a departmental policy objective of reaching a minimum of 50% Aboriginal employment in all occupational groups and levels because of the Ministry's mandate and clientele, and has instituted special initiatives to attract Aboriginal candidates.²⁶ Yet, the Committee is wary of this 50% policy. Attracting Aboriginal employees to all levels of the Department of Indian and Northern Affairs is a laudable objective and does increase representation of Aboriginal peoples in the broader federal public service statistics. But looking beyond statistics, the Committee is worried that such policies may simply create an unnatural concentration of Aboriginal employees in one niche, rather than promoting access to the rest of the federal public service. This concern holds true for other departments with similar types of programs and clientele that have 50% targets for recruitment of Aboriginal peoples.

Certainly, no department is above reproach. In a fall 2006 performance report released by PSIRMAC,²⁷ only five government departments received an "acceptable" employment equity rating,²⁸ while all others were described as having "opportunity for improvement, and four were seen as "requiring attention."²⁹

Another concern that the Committee heard raised in particular is that although representation may be becoming more equitable on a broad scale within the federal public service, the growth that has occurred has primarily been at the lower levels. There

²⁵ PSC Annual Report 2005-2006, p. 97-98.

²⁶ Testimony of Paula Green, Director General, Equity and Diversity, Public Service Commission of Canada, testimony before the Committee, 12 June 2006. According to Ms. Green's testimony, the percentage of Aboriginal peoples in the Department of Indian and Northern Affairs stood at approximately 30% in June 2006.

²⁷ As cited in Simon Doyle, "Five Departments get 'Acceptable' Rating on Employment Equity" *Hill Times*, 22 January 2007.

²⁸ These were the PSC, the Canadian International Development Agency, the Correctional Service of Canada, Health Canada, and Canadian Heritage.

²⁹ These were Fisheries and Oceans Canada, the Canada School of the Public Service, Indian and Northern Affairs, and the Courts Administration Service.

is still a significant lack of representation of all designated groups at the executive level. PSHRMAC's 2004-2005 Annual Report noted that only 5.1% of executives within the federal public service were visible minorities, 5.5% were persons with disabilities, and 3% were Aboriginal peoples.³⁰ As of March 2006, women held only 38.7% of executive positions.³¹

As stated by Maria Barrados, President of the PSC, "We know that there are not enough visible minorities in [the executive] group. We know that we are not hiring enough and we know that we do not have enough special programs to increase the numbers. I am not satisfied. It is not good enough. We must do better."³² Alex Himelfarb noted that:

One of the measures of success against which I personally could be held at least partially accountable, and where you would probably give me a less than stellar grade, is the composition of the deputy community itself. This is an area where I will anticipate criticism and, if you were not intending it, I would encourage it. We have made significant progress on gender... However, we have made very modest – in fact, embarrassingly modest – progress on visible minorities in the deputy's community – zero on Aboriginal and zero on people with disabilities, or virtually that.

This is an area where I can say that failure filters through. It matters.³³

The Committee noted similar concerns with respect to the presence of all of the designated groups in certain occupational categories. In 2004-2005, the proportion of women in the Scientific and Professional category was 42%, while persons with disabilities, Aboriginal peoples, and visible minorities were best represented in the Administration and Foreign Service category – 35.8%, 43.4%, and 41.7% of the designated group respectively.³⁴ Linda Gobeil stated that "The fact remains that women are not represented as they should be in certain occupational groups. For example, the number of women in the sciences and trades is much lower than what we would expect to see."³⁵

³⁰ PSHRMAC Annual Report 2004-2005, pg. 24.

³¹ Letter from Maria Barrados to the Committee, 9 August 2006.

³² Testimony of Maria Barrados, 29 November 2004.

³³ Testimony of Alex Himelfarb.

³⁴ PSHRMAC Annual Report 2004-2005, pgs. 13-21.

³⁵ Testimony of Linda Gobeil, 21 November 2005.

The Committee remains concerned that clearly, broad representation of visible minorities at the general level in the federal public service is not the only employment equity issue that remains to be resolved.

D. Initiatives and Achievements to Date

A number of projects have been put into place within the federal public service to rectify these employment equity issues as part of obligations under the *Employment Equity Act* and the Embracing Change initiative, particularly with respect to representation of visible minorities and at the executive level.

1) Visible Minorities

The Committee was told about a number of initiatives that have been undertaken across the federal public service to enhance representation of visible minorities. It is important to note that these initiatives are targeted towards all visible minorities, and not only new immigrants, who only comprise one particular subset of this larger target group. In terms of training, PSHRMAC has devised various training programs, best practices, and tool kits to assist departments. Diversity training is provided to new employees, resourcing consultants, and managers; and language training is provided to all new employees who need it. In collaboration with the Canada School of Public Service, PSHRMAC has also expanded a management preparedness course targeted specifically towards designated groups operating just below the executive level.³⁶

The PSC has also recently expanded the geographic selection for recruitment. On October 6, 2005, Maria Barrados announced that a national area of selection will be used in recruitment for all officer-level positions in the National Capital Region that are open to the general public. This change took effect in April 2006, and now allows Canadians across Canada to apply for a greater number of jobs in the Ottawa area. By April 2007, the intention is to expand this policy to all officer positions across the country. By

³⁶ Testimony of Paula Green; Gerry Boulet, Director General, Executive Resourcing, Public Service Commission of Canada, testimony before the Committee, 21 November 2005; testimony of Reg Alecock; Dan Coffin, Director General, Resourcing Services, Public Service Commission of Canada, testimony before the Committee, 12 June 20-06; PSHRMAC Annual Report 2004-2005.

December 2007, all jobs in the federal public service should be open to a national area of selection.³⁷

This change was undertaken partly in response to concern that restricting the area of selection to the National Capital Region had an effect on employment equity goals. As noted by the Honourable Reg Alcock, former President of the Treasury Board, when he appeared before the Committee on December 7, 2004, “Forty per cent of public servant positions are in Ottawa [this number stood at 42% as reported in PSHRMAC’s 2004-2005 Annual Report] and there is not a large visible minority population here. There are large numbers of visible minorities in Toronto, Vancouver and Montreal. The private sector is drawing from a larger pool.”³⁸ Maria Barrados also commented on this problem, noting that by restricting the area of selection “you very much limit the pool to the type of people you have in that area.”³⁹

Various monitoring bodies within the federal public service have also begun factoring employment equity objectives into their deputy head performance assessments. Reg Alcock told the Committee that an assessment of the situation and progress achieved in terms of employment equity made up part of annual discussions between the President of the Treasury Board and deputy ministers – “They are held to account.”⁴⁰ Over the past few years, the Clerk of the Privy Council has also been conducting performance assessments and challenging deputy ministers to improve their practices and processes with respect to diversity and visible minority representation, making sure that the issue is built into their accountability. As stated by Alex Himelfarb:

When it is a core priority, the deputies are assessed against progress in this objective, and it is built into our performance management. You can make the case that it has not been terribly rigorous up to now and that our data has been inadequate for making a very rigorous assessment. Quite frankly, this has been one of quite a number of objectives against which deputies are measured... One of the areas is to ensure that the deputy's community is committed, providing leadership in this area and is held accountable for it.⁴¹

³⁷ Testimony of Maria Barrados, 21 November 2005.

³⁸ Testimony of Reg Alcock.

³⁹ Testimony of Maria Barrados, 21 November 2005.

⁴⁰ Testimony of Reg Alcock.

⁴¹ Testimony of Alex Himelfarb.

In this same vein, in 2005, PSHRMAC developed a “People Component” to its Management Accountability Framework that set out indicators against which organizational performance – including representation of visible minorities – is assessed.⁴²

In terms of funding, in 2004, Reg Alcock told the Committee that PSHRMAC had disbursed \$30 million in program funds over the past 10 years to support activities such as recruitment initiatives, as well as projects within individuals departments. At that time approximately \$15 million remained to be disbursed. Embracing Change funds have also been used to support recruitment and retraining initiatives by regional union representatives, members of the National Council of Visible Minorities, and middle managers in the public service. These funds have enabled regional offices to encourage applications from, and referrals of, designated groups, to develop and maintain partially assessed pools of candidates, and to provide support to organizations that promote the advancement of visible minorities in the public service.⁴³

The Committee also notes that significant effort has been made with respect to outreach and raising awareness of employment equity issues. The PSC has made an effort to meet with community leaders of various ethnic groups to provide them with information about how to apply for government jobs, and explanations of the application process have also been posted on the PSC website.⁴⁴ Employment equity monitoring bodies within the federal public service have also partnered with the National Council of Visible Minorities to ensure that the National Council plays a lead role in sensitizing the public service with respect to systemic and overt forms of racism. The National Council has collaborated with PSHRMAC in engaging visible minorities to discuss strategy for a racism-free workplace, and has provided feedback on policies with respect to implementation of the new *Public Service Modernization Act*, future directions for the Embracing Change initiative, and language training and career development issues for visible minorities.⁴⁵

⁴² PSHRMAC Annual Report 2004-2005, p. 8.

⁴³ Testimony of Maria Barrados, 29 November 2004; testimony of Reg Alcock.

⁴⁴ Testimony of Paula Green.

⁴⁵ Testimony of Alex Himelfarb; PSHRMAC Annual Report 2004-2005, pg. 5.

Other initiatives include government support of a major research program conducted by the Conference Board of Canada to identify the specific constraints and experiences of visible minorities, as well as best practices in the public and private sectors used to address or overcome these barriers. Outcomes of this research program included a leader summit of senior executives from the private sector aimed at improving participation of visible minorities, and an employer's guide to successful practices used to "bring out the best" in visible minority employees.⁴⁶ In March 2005, PSHRMAC sponsored an employment equity conference that drew more than 350 employees from all levels, regions, and many departments to examine how changes to the *Public Service Employment Act* have provided the federal public service with new opportunities to improve representation of designated groups, and to share the experiences of organizations in the private sector.⁴⁷ In March 2006, the PSC also sponsored a conference and distributed a guide to integrating employment equity considerations throughout the employment process.⁴⁸

In 2006 there was a change in government, and the new Minister of Labour began to implement a Racism-Free Workplace Strategy⁴⁹ to educate Canadians about employment equity and its social and economic benefits. Minister Blackburn has indicated that this new initiative includes the use of nine racism officers – six of whom will be stationed in Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto, Montreal and Halifax; and three of whom will work in Ottawa to coordinate research and information. These officers' mandate will be to promote workplace integration of racial minorities; to build a network between community resources and employers; and to provide tools and assistance to employers working towards equitable representation in their workforce. The program has a budget of \$13 million over five years, and the services will be available to employers across Canada – not just federally regulated employers.⁵⁰

⁴⁶ Testimony of Reg Alcock.

⁴⁷ PSHRMAC Annual Report 2004-2005, pg. 4.

⁴⁸ PSC Annual Report 2005-2006, p. 97.

⁴⁹ Information about this strategy is available at:

http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/lp/lo/lsw/we/special_projects/RacismFreeInitiative/InitiativeHome.shtml&hs=

⁵⁰ Uyen Vu, "Feds Hiring Racism Officers" Canadian HR Reporter, 25 September 2006; testimony of Minister Jean-Pierre Blackburn before the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, 19 October 2006.

2) Executive Level

The Committee also heard about initiatives being undertaken to improve representation of visible minorities at the executive level. The number of visible minorities and Aboriginal peoples in the executive category has doubled since 2000, while the number of women has doubled since the mid 1990's.⁵¹

In undertaking an evaluation of employment equity at the executive across the federal public service, the PSC recently asked 18 departments and agencies which did not appear to have made sufficient efforts to reach the benchmarks set for visible minorities to submit an executive staffing plan for the 2004-2005 fiscal year, as well as the portion of their employment equity plan dealing with the executive representation gaps for each designated group, and the commitments they had made to eliminate the gaps. Of the 18 departments, only 11 submitted plans; and of a total of 254 appointments made, only six were of visible minorities. As a result, the deputy heads of eight organizations were advised that their executive staffing requests would be challenged. Ten of these departments are now collaborating with the PSC on a generic executive level selection process targeted at members of visible minorities. As a result of this process, more than 650 applications were initially sent out to departments, which screened that number down to 200. Interviews began in September 2005, and a pre-qualified pool of 41 visible minorities at EX-01 level was finally made available in February 2006. Just over a quarter of these candidates are qualified in both official languages, and just under a quarter were recruited from outside the federal public service. As of late 2006, 18 appointments had been made.⁵²

The Committee notes that impressive results have emerged in a number of programs targeted at those aspiring to the executive level, where participation actually exceeds the one in five benchmark. As of 2005, the Career Assignment Program had more than 30% visible minority participation, with nearly 10% participation among Aboriginal peoples in late 2004; the Management Trainee Program, Accelerated Economist Training Program, and the Accelerated Executive Development Program had

⁵¹ Testimony of Reg Alcock; PSHRMAC Annual Report 2004-2005, pg. 21.

⁵² Testimony of Maria Barrados, 21 November 2005; testimony of Linda Gobeil, 12 June 2006; PSC Annual Report 2005-2006, pg. 99.

more than 20% visible minority recruits.⁵³ The Recruitment of Policy Leaders Program has also introduced a diverse group of recruits to the federal public service – 12% visible minorities, 5% persons with disabilities, and 2.3% Aboriginal peoples.⁵⁴

Finally, Maria Barrados told the Committee that **the PSC has been working on a consultation document examining the issue of foreign credentials and the standard expected of executive level recruits – specifically, looking at a requirement for some post secondary education, matched by a foreign equivalence standard.**⁵⁵ The issue of foreign credentials is one of particular concern to the immigrant community, as well as workforces across Canada.

⁵³ Testimony of Reg Alcock; testimony of Alex Himelfarb: PSHRMAC Annual Report 2004-2005, pg. 10.

⁵⁴ PSC Annual Report 2005-2006, pg. 105.

⁵⁵ Testimony of Maria Barrados, 21 November 2005.

Chapter 3 – Observations and Recommendations

A. Employment Equity – Not Yet a Reality in the Federal Public Service

A decade ago, the *Employment Equity Act* singled out four designated groups that needed particular attention in order to achieve equitable representation of the Canadian population in the federal public service. In 2000, the Embracing Change initiative noted that these objectives were not being met – particularly with respect to visible minorities – and proposed one in five benchmarks to spur the public service into action.

The Committee has found that today, not only have these benchmarks not been met, but representation of visible minorities in the federal public service remains below workforce availability, and substantive representation of the other groups has not yet been fully achieved.

Given the relative success of the private sector in this regard,⁵⁶ it is clear that, somewhere in the federal public service, there is a sticking point. Witnesses presented no evidence that these designated groups are being discriminated against in any intentional manner. Rather, the problem appears to lie below the surface. Witnesses commented that hidden barriers exist within the system, preventing the designated groups from achieving equitable representation.

The Committee has found that a myriad of factors contribute to these barriers, the most obvious of which is history, and the traditional composition of the federal public service. As stated by Maria Barrados when she appeared before the Committee, “What I worry about, of course, is that people hire people like themselves.”⁵⁷ The Committee is concerned that in a system historically run predominantly by white males, change is clearly not happening quickly enough.

Compared to the private sector, a significant part of this problem derives from the sheer size of the federal public service, accompanied by the widespread institutionalization of certain organizational cultures and systems within an entrenched bureaucracy. It is this reality that employment equity initiatives are up against.

Within this framework, at a very practical level, the Committee has heard that **one significant stumbling block is the fact that recruitment into the public service is**

⁵⁶ See footnote 24.

⁵⁷ Testimony of Maria Barrados, 21 November 2005.

rarely into permanent positions. Employers tend to fill positions through part time or short term recruitment which does not go through the same rigorous staffing process – including consideration of employment equity objectives – as for indeterminate positions. Maria Barrados noted that:

There is a tendency in the public service to use the casual and part-time route to staff people permanently. However, if you go casual, there are not nearly the requirements that there are for staffing positions because they fall outside our normal processes. When part-time hiring is considered, you are not doing the same kind of search, you are not looking for the breadth and range of people. You start right there by putting at risk your issues of representation. That is part of this story...

We have been reluctant to put too many requirements on that process because the idea behind having that instrument available is for people to have their short-term needs met so that they can get things moving.⁵⁸

Earlier in this study, Maria Barrados commented that “This practice is easier, but the consequences of it are negative.”⁵⁹

Added to this is the widespread practice of hiring term employees. Greg Gauld, Vice-President, Merit Policy & Accountability, at the PSC emphasized that:

... managers often find it easier to hire a term employee locally and then make that person permanent. The result is that managers look for permanent employees from the local pool. In Ottawa, where there may be fewer visible minorities, people from the region are the ones who become permanent employees.

A great deal of external recruitment is done in this way.⁶⁰

The PSC’s 2004-2005 Annual Report noted that **approximately 65% of those hired permanently in the federal public service that year were hired from a pool of temporary workers.**⁶¹

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Testimony of Maria Barrados, 29 November 2004. A 2006 report released by the PSC (*Time to Staff in the Federal Public Service: Some Contributing Factors*) noted that the mean elapsed for a competitive process for a permanent position is 22.8 weeks – almost half a year. This length is a key factor in the prevalence of short term hires.

⁶⁰ Greg Gauld, Vice-President, Merit Policy & Accountability, Public Service Commission of Canada, testimony before the Committee, 29 November 2004.

⁶¹ Public Service Commission of Canada of Canada, “Annual Report 2004-2005”, available at: http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2005/index_e.htm.

Witnesses noted that part of this problem stems from the fact that the federal public service rarely recruits deputy ministers from outside. As stated by Alex Himelfarb, “the tradition has been to fill from the feeder pools at the ADM level and the senior ADM level, and that has meant the pools are disproportionately white male.”⁶²

Another part of the problem appears to be misunderstandings about what is required by employees in the federal public service. Witnesses commented that some applicants do not realize that preference is given to Canadian citizens, while others are unaware of other technical requirements for particular jobs. Maria Barrados also highlighted this issue:

Some applicants do not understand what is required in applying for a job. The process is actually fairly technical. There is a list of things you look for. You expect answers under each item in that list. If an applicant does not answer properly, he or she will be screened out.⁶³

The Committee notes that the government is clearly aware of the fact that the federal public service is unrepresentative. Governments have been tackling this issue for years and are slowly making progress. But the Committee is concerned that despite this progress, the federal public service continues to lag seriously behind. This inability to achieve equitable representation has been noted at the highest levels. Alex Himelfarb noted that through the Embracing Change initiative “it is safe to say that we have been moving in the right direction, at a pace that is considerably slower than the pace we have to achieve... The direction is good; it is just unbelievably and painfully slow.”⁶⁴

B. Are We on the Right Track?

The Committee has serious concerns about the inequalities so clearly evident in Canada’s federal public service. How can we purport to support strong public institutions and project a welcoming culture that respects the diversity inherent in Canadians when such inequalities persist in the federal public service? The Committee’s conclusion is that the government is not moving quickly enough and that the situation must be rectified.

⁶² Testimony of Alex Himelfarb.

⁶³ Testimony of Maria Barrados, 29 November 2005.

⁶⁴ Testimony of Alex Himelfarb.

Is the federal public service on the right track towards achieving employment equity? Quite possibly. The Committee notes that numerous initiatives have meant steady progress in the representation of all designated groups. But barriers hidden within the system are making progress too slow.

Those charged with monitoring the problem recognize this lag and are pushing hard for change. Despite frustration with the current situation, many witnesses expressed optimism for the future under the new legislation. Linda Gobeil commented that:

We are optimistic... that things will continue to progress...

We know what we have to do and departments know what they have to do. We have to seize opportunities that arise. We are getting into a new area. We have new legislation that grants much more flexibility to departments... They know what is available, and they know what they are missing by not resorting to visible minority groups.

We must ensure that the tools are in place and that we continue to work with departments to ensure everything is in place for them.

If we see that some departments have some issues, we are there to help by creating programs for them. The ball is in their court to use the tools and make it happen.

The challenge for us is to ensure that the understanding is there and to use all the elements we now have, especially taking advantage of the new regime we have under the new legislation.⁶⁵

Alex Himelfarb commented that:

We have been passive. The reason I believe so deeply in the changes we are making in the staffing regime is that they allow us to be more active... Something that we have never been able to do in the past is to have headhunters target particular groups that are underrepresented. We will be able to do that in the future in a way that we have never been able to do in the past by removing some of those rigidities. We cannot just wait for visible minorities to apply to us, because they do not.⁶⁶

Finally, Maria Barrados noted that:

The authority to make appointments rests with the Public Service Commission. We can impose conditions on that authority and we can

⁶⁵ Testimony of Linda Gobeil, 12 June 2006.

⁶⁶ Testimony of Alex Himelfarb.

remove those authorities. We can also order specific corrective actions. We have a significant amount of power.

The best way to go, though, is to use the softer route and to increase the pressure. We do not start using those heavier powers until we have really given it an effort. What we've seen is a good response on the part of departments to participate in this process that we are running, where we are actually trying to fill some of the executive positions with visible minorities. Our view is that, if you get enough numbers, the problems will take care of themselves. If you have a representative public service, you would not have to be so preoccupied.⁶⁷

However, the Committee is concerned with whether new legislation is enough. Six years later, the Embracing Change initiative has not proved sufficiently effective. Although it may still be too early to judge whether these new ways of approaching employment equity are having a significant impact.

It is clear to the Committee that **the solution to the employment equity problem does not lie in more legislative change. The legislation and policies in place are supportive of promoting equitable representation. The Committee sees the problem as stemming from effective implementation of those laws and fostering true commitment to the issue, as well as a culture of respect – pushing supportive attitudes beyond that which currently exists at the Treasury Board Secretariat and Public Service Commission, and even beyond the managerial level, to filter throughout the bureaucracy to every level of the federal public service.** The Committee notes that the problems that exist are inherent in the system and are slowly being identified and eliminated. But a number of serious issues do persist, and this must be recognized. We are on the right track, but employment equity is not yet a reality in the federal public service.

One of the primary problems noted by the Committee, and repeatedly emphasized by Alex Himelfarb, is that before significant change can be made, a critical mass of individuals from the designated groups must already be in place, particularly at the executive level. True environmental and attitudinal change can only take place when that occurs. Alex Himelfarb told the Committee that:

⁶⁷ Testimony of Maria Barrados, 21 November 2005.

When there is a critical mass of senior people at the table, these various communities believe there is a place for them. Until we have achieved real, visible progress, it is hard to convince people that this is the place for them...

I believe many of these issues go away when there is a critical mass of target groups at the senior tables because it starts to take care of itself. We have to get to that tipping point, fast.⁶⁸

C. Getting there Faster – The Committee’s Recommendations

The Committee’s goal is to monitor progress made and to suggest means for getting there faster. These suggestions can only echo the comments made and frustration expressed by witnesses before the Committee, as well as the numerous attempts to gauge the ability of the various employment equity initiatives to achieve their aims.

The June 2004 preliminary evaluation of the Embracing Change Initiative conducted by Consulting and Audit Canada concluded that:

When we examine the goals of *Embracing Change*, the actual results achieved to date, and bring to mind the changing face of Canada on the street, it is clear that this initiative remains as relevant and needed as it was in 2000. However, reaching the vision of *Embracing Change* will take much longer than the Action Plan’s five-year outlook, as it calls for a substantial shift in corporate culture with a full integration of diversity into departments’ business practices.⁶⁹

PSHRMAC’s 2004-2005 Annual Report stated that:

To keep pace with the changing demographics of the Canadian workforce, it will be necessary to intensify and re-energize measures to make the public service more representative of the diversity in the Canadian population it serves. The results need to be better – much better.⁷⁰

The Committee also notes that in an interview with the *Ottawa Citizen* on January 2007, Maria Barrados stated that the one in five employment equity targets for visible minorities may be too high. She has launched a study into the hiring process, stating that “[t]hose benchmarks were set in a very different environment and we have a much higher

⁶⁸ Testimony of Alex Himelfarb.

⁶⁹ Preliminary Evaluation of the Embracing Change initiative.

⁷⁰ PSHRMAC Annual Report 2004-2005, pg. 7.

turnover now, and with that higher turnover, what kind of target should we be setting?... I am not sure 20% is the right number.”⁷¹

Maria Barrados did not express this doubt in the appropriateness of the targets during her two appearances before our Committee, and we are consequently eager to continue our dialogue with her in order to gain a further understanding of this shift and of the study that the PSC has launched into hiring policies for visible minorities.

In the absence of any compelling explanation for why such goals may be unattainable, our Committee remains persuaded that the policies currently in place are a help, rather than a hindrance. However, we must make sure that they are the most effective available. The policies in place must not only help to encourage members of designated groups to apply, they must encourage such individuals to stay once they arrive. Most of all, they should focus attention on those in charge of hiring across the federal public service.

Working in terms of benchmarks and numbers is not enough. Beyond putting more minorities into jobs, this Committee would like to focus on the need to foster a broader understanding of equity and a culture of respect - creating a better society for Canada as a whole. Equal opportunity and employment equity policies must take as their basis that designated groups have to be effectively integrated into the federal public service in order for those policies to work. They will only work when seeing visible minorities throughout the public service, and finding women equitably represented even at the senior levels, becomes commonplace.

One question that this Committee has continually been confronted with is whether the employment equity methodologies being used are still relevant. Those methodologies were conceptualized long ago, and the questions asked must be: are the problems they are treating still the same? And can we be sure that the solutions they propose will prove effective? Some witnesses commented that the federal public service may need to start being more creative. As noted by Paula Green, Director General, Equity and Diversity, at the PSC:

My feeling is that we really have to think outside the box. The *Employment Equity Act* will be up for parliamentary review to look at how

⁷¹ Kathryn May, “PS to Probe Why Minorities Don’t Get Jobs” *The Ottawa Citizen*, 17 January 2007, p. A1.

it has operated, what has and has not worked, and there has been progress since 1997 when the public service was included under the legislation.

Insofar as the public service is concerned, with the changes brought about by the *Public Service Employment Act*, we really must look at more innovative means of hiring managers to embrace the concept of diversity. There has been a lot of work done in that regard. What we see as diversity is not just employment equity. It is really looking into the future for Canada and appreciating the different backgrounds of Canadians from across the country, who they are and how they bring their talents to the public service, and how we build on to that the policies and services that will serve Canadians, not just now but into the future.⁷²

This Committee's recommendations for change reflect many of the goals expressed by Consulting and Audit Canada in their June 2004 evaluation of the Embracing Change initiative. It is time to get serious about employment equity.

1) Promotion of Stronger Leadership

The Committee notes that what is needed is strong leadership within the federal public service. Despite the past twenty years of experience dealing with employment equity issues, commitment to employment equity goals have still not been fully embraced and knowledge of the problem remains sketchy. Employment equity is not yet part of the leadership culture. Further efforts must be made to increase the knowledge of executives and strengthen implementation capacity at senior levels. Leaders must also voice clear statements of commitment for employment equity. But beyond this, management accountability must be strengthened through more effective performance assessments. Not only must explicit mention of employment equity goals be included in performance assessment agreements, but deputy head pay must also be put at risk.

In this vein, some suggestion has been made of tying deputy head bonuses to employment equity performance assessments.⁷³ This idea was picked up by the former Clerk of the Privy Council, who is responsible for such assessments. Alex Himelfarb stated that tying bonuses to meeting employment equity goals "will have a bigger impact than institutional change, as sad as that comment may seem on what motivates human

⁷² Testimony of Paula Green.

⁷³ PSHRMAC Annual Report 2004-2005; Preliminary Evaluation of the Embracing Change Initiative.

behaviour.”⁷⁴ Reg Alcock commented that “You raise the question of whether [tying bonuses to progress on diversity] could be part of the criteria upon which those bonuses are assessed. The answer is, ‘Yes, absolutely.’”⁷⁵ The President of the PSC also noted that she “would assume that [the Clerk of the Privy Council] would make it a priority to assess them with performance pay in mind...”⁷⁶

Recommendation 1 – The Committee recommends that as a next step towards strengthening leadership and enhancing management and executive accountability, the bonuses of deputy ministers be tied to performance assessments in terms of progress on diversity and employment equity goals.

2) Transformation of Corporate Culture

What has become clear to the Committee throughout this study is that the corporate culture must change before the numbers can. This is already happening, but progress should be facilitated. Promotion of the right corporate culture and active leadership are two of the most important methods of combating inequality in the workplace and enabling organizations to retain minority employees by making them feel more comfortable in their working environment.

Doing this means confronting discriminatory attitudes, finding ways to address emotional or psychological resistance to employment equity, creating opportunities for employees to experience different cultures and to appreciate diversity, and inviting organizations such as the National Council of Visible Minorities into the public service to identify ways to support the government’s efforts. Focus must be put on fostering a supportive workplace that is understanding of differences. Employment equity must become an integral part of the way that the federal public service operates.” As stated by Alex Himelfarb:

You cannot attract people if they think they are coming to a culture that will not be accommodating of them. We need to demonstrate that this is a place where women, Aboriginal people, people with disabilities and visible minorities who are at the bottom will feel like they will be

⁷⁴ Testimony of Alex Himelfarb.

⁷⁵ Testimony of Reg Alcock.

⁷⁶ Testimony of Maria Barrados 29 November 2004.

⁷⁷ PSIRMAC Annual Report 2004-2005, Preliminary Evaluation of the Embracing Change Initiative.

accommodated... Part of it was that we did not send out the message that we were accommodating these groups, so they often wondered whether they should bother to apply, and we have had to send that message out again, strongly.⁷⁸

As part of the larger initiatives towards strengthening leadership and embracing employment equity initiatives at the highest level, the federal public service needs to implement a concrete plan of action aimed at ensuring effective corporate cultural change. This means confronting discriminatory attitudes and finding ways to address emotional or psychological resistance to employment equity. Focus must be put on fostering a supportive workplace that is understanding of differences.

3) Enhancing Recruitment of Designated Groups at the Executive Level

The Committee notes that while representation is improving for all designated groups on a general level, inequalities persist for all groups at the executive level. The necessary next step towards ensuring employment equity across the board within the public service entails more sophisticated and effective strategies that now need to come into play in order to ensure equal access to executive level positions, and even to specific occupational categories. The numbers are improving, but not fast enough. Attention in this respect must not simply focus on visible minorities, but on all designated groups.

Recommendation 2 – The Committee recommends that the federal public service develop concrete means to implement its plan of action in order to ensure equal access to executive level positions and all occupational categories for each of the designated groups.

4) Removing Systemic Barriers in Terms of Hiring and Staffing

Finally, the Committee has found that systemic barriers exist, built into hiring and staffing processes. These must be identified and eliminated. Doing this may include outreach efforts to help external candidates understand the federal public service hiring process, and tackling the underlying causes of drop-off rates. Ultimately, the Committee has heard that the federal public service must be active in getting its messages out to

⁷⁸ Testimony of Alex Himelfarb.

communities, rather than waiting for immigrant communities to apply. The federal public service needs to learn how to reach out differently to communicate with different populations across Canada.⁷⁹ This is already happening, but needs to be enhanced. As stated by Maria Barrados when she appeared before the Committee, “We have succeeded in increasing the number of applicants, so we have a disproportionate rate of applications from visible minorities. Unfortunately, we are not getting them into the jobs. We have done well in terms of getting the interest and the applications. We just do not see that reflected in the number of hires.”⁸⁰

The Committee notes that the federal public service must also ensure support for official language training in immigrant communities. PSHRMAC is already working to determine whether official language policies and practices do represent a barrier to the career advancement of visible minorities. As of 2004, the findings did not support the perception that there are systemic barriers with regards to language training, although they did “show that there are a number of personal and cultural characteristics and attributes that may make it difficult for a person to learn English or French.”⁸¹ However, the Committee must comment that learning a second language once within the federal public service may not be the root of the problem. At least once employed, public service provided language training is available. The deeper issue is that new immigrants have to either have French or English just to get in the front door. The Committee feels that the federal public service needs to support language training before immigrants get to the application stage.⁸²

Finally, problems noted by the Committee in Chapter 2 in terms of the tendency to hire individuals on temporary contracts which then lead to permanent appointments also need to be dealt with. Temporary contracts are subject to a less rigorous staffing process that does not necessarily include an examination of employment equity objectives.⁸³ Instead, the Committee has concluded that departments and agencies must focus their efforts on hiring external candidates from across Canada into permanent

⁷⁹ Preliminary Evaluation of the Embracing Change Initiative.

⁸⁰ Testimony of Maria Barrados, 29 November 2004.

⁸¹ Public Service Human Resources Management Agency of Canada, “Employment Equity in the Federal Public Service 2003-2004: Annual Report to Parliament”, pg. 49, available at: http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/dwnld/EE03-04_e.pdf.

⁸² Testimony of Linda Gobeil, 12 June 2006.

⁸³ Testimony of Greg Gauld; PSHRMAC Annual Report 2004-2005.

positions through a variety of means, such as the Post-Secondary Recruitment Program. The PSC's 2004-2005 Annual Report stated that the Post-Secondary Recruitment Program can be used to complement efforts to recruit members of the employment equity designated groups. As of March 2005, the Program's general inventory comprised a sizeable population of university graduates who had self-identified as members of one or more employment equity designated groups. However, Gred Gauld commented when he appeared before us that "This program is not used very much by the departments. Often departments prefer to hire employees temporarily, and later make them permanent."⁸⁴ When the former President of the Treasury Board appeared before the Committee, he commented that "On recruitment, I would say we do very poorly. We were on the campuses and encouraged a number of bright young Canadians to apply for federal jobs. Approximately 22,000 students wrote exams, and we hired less than 500. That is shocking. There are systemic reasons for why that is, but it is not acceptable."⁸⁵

Recommendation 3 – The Committee recommends that the federal public service adopt a specific policy to ensure the effective removal of the systemic barriers that exist within hiring and staffing processes. This plan should include:

- A communication strategy geared towards reaching out to different populations across Canada;
- Enhanced strategies to acquire and maintain external candidates, including enhanced outreach efforts to help such candidates understand the federal public service hiring process, research and analysis into the underlying causes of drop off rates, and increased emphasis on recruitment programs such as the Post-Secondary Recruitment Program;
- Support for official language training, particularly within immigrant communities;
- Minimizing the use of temporary contracts.

⁸⁴ Testimony of Greg Gauld.

⁸⁵ Testimony of Reg Alcock.

Chapter 4 – Conclusion

The Committee's study is not yet complete, but its initial investigation has concluded that employment equity in the federal public service remains a serious issue that cannot be presumed to get better with time. The problem is one that needs to be consciously worked at within departments and through outreach to members of designated groups. Touching at the core of the problem, the former Clerk of the Privy Council noted that:

we are a closed shop, and that has hurt the public service. We need to open it up and seem more permeable. We need to care more about bringing the outside in. We have to communicate to young people some of the excitement of being public servants, whether they be women, visible minorities or Aboriginal. This is the best gig in town and we have to get out and tell people about it. We have to be more open and then they will be more likely to believe it.⁸⁶

Reg Alcock commented that "As the largest employer in the country, the public service must demonstrate leadership to other jurisdictions and in the private sector."⁸⁷

One of the Committee's concerns is that lack of employment equity in the federal public service represents just one more barrier for minorities in Canada and a serious obstacle to minority involvement in government decision making and to ensuring that minority voices are heard in government. The Committee's preoccupation with discrimination and employment equity stems not only from our recognition of Canada's legal obligations in terms of international human rights and the *Charter of Rights and Freedoms*,⁸⁸ but also from the Committee's broad objectives of protecting and promoting justice and fairness within the federal government.

The federal public service must work to build a culture of respect and diversity before real employment equity goals can be achieved. This is not a story about getting more minority faces at the table, it is about creating a better society and a better face for Canada. The laudable goal of the original Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service was to "transform the Public Service into an

⁸⁶ Testimony of Alex Himelfarb.

⁸⁷ Testimony of Reg Alcock.

⁸⁸ *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11.

institution that reflects Canada's citizens and attracts them into its service to play a part in shaping the Canada of tomorrow."⁸⁹

This is an issue that the Committee will continue to monitor in dialogue with the new government. The Committee is looking forward to discussing this new government's plans with respect to existing and new employment equity initiatives, while also expanding the scope of this study to include issues that may go beyond the traditional designated groups outlined in the *Employment Equity Act* to focus on broader systemic problems facing immigrants and other vulnerable groups attempting to enter the federal public service. What is clear is that results-based action is needed – concrete change cannot occur without real consequences linked to the success of employment equity strategies in the federal public service.

⁸⁹ Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service.

APPENDIX A: WITNESSES

Public Service Commission:

Maria Barrados, President;

Greg Gauld, Vice-President, Merit Policy and Accountability;

Paula Green, Director General, Equity and Diversity.

November 29, 2004

Treasury Board:

The Honourable Reg Alcock, P.C. M.P., President.

Public Service Human Resources Management Agency:

Glen Bailey, Vice-President, Human Resources Planning and Accountability;

Wally Boxhill, Director, Employment Equity;

Diana Monnet, Vice-President, Official Languages.

December 7, 2004

Privy Council:

Alex Himelfarb, Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet;

Wayne McCutcheon, Deputy Secretary to the Cabinet, Senior Personnel and Special Projects Secretariat.

May 9, 2005

Public Service Commission:

Maria Barrados, President;

Linda Gobeil, Senior Vice-President, Policy Branch;

Gerry Boulet, Director General, Executive Resourcing.

November 21, 2005

Public Service Commission:

Linda Gobeil, Senior Vice-President, Policy Branch;

Paula Green, Director General, Equity and Diversity;

Dan Coffin, Director General, Resourcing Services.

June 12, 2006



L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore

Conclusions préliminaires

Le comité sénatorial permanent des Droits de la personne

L'honorable A. Raynell Andreychuk, *présidente*

L'honorable Sharon Carstairs, C.P., *vice-présidente*

Février 2007

This report is also available in English

.....

Ce rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :
www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

.....

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant
avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à
rights-droits@sen.parl.gc.ca.

LE SÉNAT

L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore

Conclusions préliminaires

Le comité sénatorial permanent des Droits de la personne

L'honorable A. Raynell Andreychuk, *présidente*
L'honorable Sharon Carstairs, C.P., *vice-présidente*

Février 2007

MEMBRES

L'honorable A. Raynell Andreychuk, présidente

L'honorable Sharon Carstairs, C.P., vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Roméo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, C.P., (ou Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noel A. Kinsella

*Marjory LeBreton, C.P., (ou Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs George Baker, C.P., Maria Chaput, Rose-Marie Losier-Cool, Donald H. Oliver, Landon Pearson et Lucie Pépin étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du
Parlement :*

Laura Barnett, analyste

Personnel de la Direction des Comités :

Louise Archambeault, adjointe administrative

Vanessa Moss-Norbury

La greffière du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 27 avril 2006. :

La question est mise aux voix sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Andreychuk, appuyée par l'honorable sénateur Keon.

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-huitième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité poursuive une surveillance des développements et soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2007.

La motion, telle que modifiée, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mercredi 3 novembre 2004 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Comeau,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à inviter de temps en temps le président du Conseil du Trésor, la présidente de la Commission de la fonction publique, leurs fonctionnaires, ainsi que d'autres témoins à comparaître devant le Comité dans le but d'examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et d'étudier la

mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés; et

Que le Comité poursuive une surveillance des développements et soumette son rapport final au plus tard le 23 décembre 2005.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mercredi 23 février 2005 :

... que la date de présentation de son rapport final soit reportée du 23 décembre 2005 au 31 mars 2006 et qu'il conserve jusqu'au 30 avril 2006 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	i
ORDRE DE RENVOI	iii
AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE	1
Chapitre 1 – Introduction	3
Chapitre 2 – L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale du Canada	7
A. Le cadre	7
B. L'initiative Faire place au changement	10
C. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale aujourd'hui ..	11
D. Initiatives et résultats à ce jour	16
1) <i>Les minorités visibles</i>	16
2) <i>Les cadres</i>	20
Chapitre 3 – Observations et recommandations	22
A. L'équité en matière d'emploi : pas encore une réalité dans la fonction publique fédérale	22
B. Sommes-nous sur la bonne voie?	25
C. Pour accélérer la cadence : les recommandations du Comité	27
1) <i>La promotion d'un leadership plus solide</i>	30
2) <i>La transformation de la culture de la fonction publique</i>	31
3) <i>Améliorer le recrutement de membres des groupes désignés parmi les cadres</i> ..	32
4) <i>Éliminer les obstacles systémiques en matière de recrutement et de dotation</i> ...	32
Chapitre 4 – Conclusion	35
ANNEXE A : TÉMOINS	37

AVANT-PROPOS

Depuis novembre 2004, les membres du Comité permanent sénatorial des droits de la personne se penchent sur des allégations de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de fonctionnaires fédéraux. Ils examinent également dans quelle mesure sont atteints les objectifs d'équité en matière d'emploi fixés pour les groupes minoritaires.

J'ai eu l'honneur de présider le comité depuis le début de l'étude et je me réjouis d'en présenter les conclusions préliminaires.

Bien que les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées soient maintenant mieux représentés par rapport à leur disponibilité dans la population active, les membres des minorités visibles demeurent sous-représentés. En outre, tous ces groupes désignés ne sont pas bien représentés à l'échelon de la direction ni dans tous les groupes professionnels. Le Comité reconnaît que certaines initiatives visent à remédier au problème, mais elles ne le font pas avec suffisamment d'efficacité ou de rapidité. Le Comité réclame le renforcement du leadership, l'élaboration de mesures concrètes pour la mise en œuvre du plan d'action dans la fonction publique sur l'équité en matière d'emploi et la suppression des obstacles systémiques qui entravent le processus de dotation. Il faudra modifier la culture organisationnelle, au moyen d'une gestion solide, pour en arriver à constater des changements importants.

J'aimerais remercier de leurs efforts tous les sénateurs qui ont travaillé avec le Comité à la réalisation de cette étude, plus particulièrement les membres du Comité directeur, les sénateurs Carstairs et Munson. Je tiens également à remercier l'analyste de la Bibliothèque du Parlement, Laura Barnett, les greffières du Comité, Vanessa Moss-Norbury et Josée Thérien, de même que le personnel administratif pour leur travail.

L'honorable Raynell Andreychuk
Présidente

Chapitre 1 – Introduction

Le 3 novembre 2004, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le Comité) était autorisé par le Sénat à analyser les allégations de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et à examiner la mesure dans laquelle les objectifs d'équité en matière d'emploi avaient été réalisés pour ce qui était des groupes minoritaires. Compte tenu de ce mandat, le Comité a invité des témoins de temps à autre pour suivre l'évolution de la situation. Le 27 avril 2006, le mandat du Comité était renouvelé.

L'équité en matière d'emploi dans les pratiques d'embauche de la fonction publique fédérale est un enjeu pressant et grave. La fonction publique fédérale est l'employeur le plus important du pays, et, à ce titre, elle aspire à être représentative des citoyens et à servir de modèle aux entreprises des autres secteurs. Mais, plus que cela encore, il est indispensable que la fonction publique fédérale soit représentative afin de consolider les institutions publiques et d'améliorer la qualité du service public dans son ensemble.

Depuis quelques années, le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de décisions législatives et administratives visant à reconnaître et à améliorer la situation de certains groupes sous-représentés dans la fonction publique fédérale. La première version de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*¹ est entrée en vigueur en 1986, attirant l'attention générale sur la situation des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles. En 1995, on l'a révisée tout en conservant sa visée concernant les groupes en question². L'initiative Faire place au changement a été mise en œuvre en juin 2000 : c'était une manière de reconnaître que le gouvernement n'avait pas réalisé les objectifs d'équité en matière d'emploi de la *Loi*. Il s'agissait de concrétiser des stratégies visant à accroître la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale.

Vingt ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la première version de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et six depuis l'initiative Faire place au changement. Un certain nombre d'organismes de la fonction publique fédérale surveillent les progrès à

¹ L.R.C. (1985), ch. 23 (2^e suppl.).

² *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. (1995), ch. 44.

cet égard par le biais de vérifications et de rapports annuels au Parlement. Par ailleurs, en juin 2002, le Comité permanent de la Chambre des communes sur le développement des ressources humaines et la condition des personnes handicapées publiait un rapport intitulé *Promouvoir l'égalité dans les secteurs de compétence fédérale : Examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Ce rapport n'invitait pas à prendre des mesures importantes, mais il proposait des corrections techniques dans l'exécution de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et recommandait de s'intéresser plus particulièrement à la situation des personnes handicapées et des Autochtones. En juin 2004, Conseils et Vérification Canada publiait une évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement³, concluant que, malgré des progrès notables, les jalons prévus n'avaient pas été atteints. On y recommandait certaines mesures, que nous examinerons plus en détail dans le troisième chapitre.

Compte tenu de ces rapports et des inquiétudes qui y sont formulées concernant la situation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, le Comité a commencé à examiner dans quelle mesure la fonction publique fédérale avait réussi à surmonter les obstacles à l'embauche de femmes, d'Autochtones, de personnes handicapées et de membres des minorités visibles, pour mesurer les conséquences de ce nouveau cadre de gestion de l'équité en matière d'emploi et déterminer si l'établissement de jalons pour l'embauche de membres des minorités visibles est un moyen efficace d'affronter le problème de l'équité en matière d'emploi.

Pour ce faire, à partir de novembre 2004, le Comité a organisé des réunions avec des fonctionnaires chargés de surveiller et de concrétiser les responsabilités de la fonction publique fédérale à l'égard de l'équité en matière d'emploi. Il a entendu une multitude de témoins, dont Alex Himelfarb, l'ancien greffier du Conseil privé, l'honorable Reg Alcock, ex-président du Conseil du Trésor, des membres de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique et Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique du Canada.

Notre étude n'est pas terminée. Un nouveau gouvernement est en place, et le Comité a hâte d'engager avec lui un dialogue sur ce qu'il a pu constater. C'est avec cet

³ L'initiative « Faire place au changement » sera expliquée plus en détail dans le deuxième chapitre (partie B).

objectif en tête qu'il a estimé important de publier ses conclusions préliminaires pour souligner les lacunes évidentes du gouvernement à l'égard de l'équité en matière d'emploi et l'encourager à en faire plus, à déployer plus d'efforts et à ouvrir plus de portes, mais aussi à circonscrire clairement les hiérarchies de responsabilité. Le Comité tient à s'assurer que le Canada sera à la hauteur de ses obligations internationales en matière de droits de la personne et que les Canadiens seront correctement protégés par le système de protection des droits de la personne si cher à ce pays. L'équité en matière d'emploi est un enjeu immédiat : si nous ne pouvons pas créer une fonction publique représentative, comment espérer créer une société accueillante pour la diversité et la différence? La fonction publique fédérale du Canada doit traduire la diversité du Canada et des Canadiens.

Chapitre 2 – L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale du Canada

A. Le cadre

Le cadre juridique et administratif de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale comporte divers éléments. L'un des plus fondamentaux est la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, entrée en vigueur en octobre 1996. Elle a permis d'instaurer un nouveau système législatif pour l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale et les entreprises privées sous réglementation fédérale. En désignant les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles comme des catégories de Canadiens qui n'étaient pas encore effectivement intégrés à la fonction publique fédérale en termes de nombres, la *Loi* en faisait des « groupes désignés » dont la situation devait être surveillée et qu'il fallait aider en appliquant la loi⁴.

La *Loi* invitait également à prendre des « mesures positives », c'est-à-dire à adopter des politiques et des pratiques allant au-delà de la simple élimination des obstacles pour promouvoir activement une fonction publique qui soit plus représentative et qui facilite les efforts visant à combler le fossé entre la représentation des groupes désignés dans la fonction publique et leur représentation dans la population active. Aux termes de la *Loi*, les employeurs sont tenus d'analyser leurs effectifs, de réviser leurs systèmes, leurs politiques et leurs pratiques d'emploi, de circonscrire les obstacles et de les éliminer, d'adopter des programmes et des politiques pour corriger la sous-représentation des groupes désignés, de prendre des mesures d'adaptation raisonnables, de s'efforcer de concrétiser des objectifs quantitatifs et qualitatifs dans des délais fixés et d'informer les employés du but de l'équité en matière d'emploi, des principales mesures prises pour la réaliser et des progrès enregistrés⁵.

Depuis 2004, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique (AGRHFPC) est chargée de l'application de la *Loi sur l'équité en matière*

⁴ Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique du Canada, a témoigné devant le Comité le 29 novembre 2004; Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, a témoigné devant le Comité le 7 décembre 2004; Conseil du Trésor du Canada, « Aperçu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi (1996) dans l'optique de la Fonction publique » (voir le site http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_852/over-PR_f.asp?printable=True).

⁵ *Ibid.*

d'emploi dans la fonction publique⁶. À ce titre, elle s'intéresse au rôle des employeurs dans la concrétisation du principe d'équité en matière d'emploi et élabore les cadres de planification et de responsabilisation des ressources humaines nécessaires à la réalisation des objectifs de la *Loi*. L'Agence aide les ministères en matière de formation, surveille et évalue leurs résultats et coordonne les activités associées à l'initiative Faire place au changement. Elle doit également déposer un rapport annuel au Parlement sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale⁷.

La Commission de la fonction publique du Canada (CFP), organisme indépendant comptant seize bureaux régionaux et de district dans tout le Canada, est un autre élément du système d'équité en matière d'emploi. La CFP est principalement chargée de l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*⁸ et elle est donc responsable de l'embauche dans la fonction publique fédérale. Aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la CFP doit circonscrire et éliminer les obstacles dans ses systèmes, politiques et pratiques de recrutement et de dotation dans le cadre de son rôle et de son mandat selon la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. C'est ainsi qu'elle approuve les programmes de dotation fondés sur l'équité en matière d'emploi pour aider les ministères et organismes à réaliser leurs objectifs à cet égard et qu'elle prend et concrétise des initiatives visant à modifier la culture interne et à aider les ministères et les gestionnaires à respecter les jalons de l'initiative Faire place au changement. Comme l'AGRHFPC, la CFP doit adresser au Parlement un rapport annuel où sont consignés tous les détails de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. En fin de compte, la CFP est chargée de maintenir l'intégrité du système de dotation dans la fonction publique fédérale⁹. Comme l'a déclaré Linda Gobeil, vice-présidente principale de la Direction générale de la politique à la CFP, dans son témoignage devant le Comité : « Le rôle de la commission est de s'assurer que les bonnes

⁶ Ce rôle du Conseil du Trésor a été confié à l'AGRHFPC après une restructuration annoncée en décembre 2003.

⁷ Témoignage de Reg Alcock; Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada. « Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement », juin 2004 (voir le site http://www.hrma-agrh.gc.ca/ec-fpac/Evaluation2004/ec-fpac-evaluation-5-PR_f.asp?printable=True).

⁸ L.C. (2003), ch. 22, art. 12 et 13.

⁹ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004; Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale de la politique, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 12 juin 2006; Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

politiques sont en place et que les ministères les respectent. Nous avons un rôle de surveillance et si nous constatons qu'il y a des problèmes, nous allons voir les ministères pour essayer de remédier aux problèmes de concert avec les responsables¹⁰. »

Aux termes de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (élément fondamental de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*¹¹ adoptée par le Parlement en 2005), entrée en vigueur en décembre 2005, la CFP délègue désormais presque toutes les fonctions de dotation aux administrateurs généraux des ministères et organismes. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui représente une vaste refonte du mode de gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale, a pour objet de simplifier la procédure de dotation, d'y introduire plus de souplesse, de consolider les responsabilités, de clarifier le rôle des gestionnaires, de favoriser des relations patronales-syndicales plus constructives et de transformer la façon dont la fonction publique fédérale aborde l'apprentissage et le perfectionnement internes. La nouvelle *Loi*, et c'est important, fournit aux administrateurs généraux des moyens de réaliser les objectifs de l'équité en matière d'emploi, en leur donnant, par exemple, la possibilité d'élargir la zone de sélection des membres des groupes désignées ou de la limiter à ces seuls groupes. La *Loi* énonce une nouvelle définition du mérite, permettant au principe d'équité en matière d'emploi de constituer un aspect fondamental de ce critère¹².

Il y a enfin un autre organisme qui joue un rôle important dans la surveillance de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : c'est la Commission canadienne des droits de la personne. La Commission reçoit des plaintes en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹³ et procède à la vérification des ministères pour surveiller leur conformité à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Si la

¹⁰ Témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

¹¹ L.C. (2003), ch. 22.

¹² Maria Barrados, témoignage devant le Comité, 21 novembre 2005; Conseil du Trésor du Canada, « La présidente du Conseil du Trésor du Canada accueille avec beaucoup de satisfaction l'adoption de la Loi sur la modernisation de la fonction publique », 4 novembre 2003 (voir le site http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp_2003_1104_f.asp); Commission de la fonction publique du Canada, « Rapport annuel 2005-2006 », p. 102 (voir le site http://www.CFP-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2006/pdf/annrep06_f.pdf).

¹³ L.R.C. (1985), ch. H-6.

Commission estime que le ministère ne s'y conforme pas, elle négocie un engagement écrit de l'employeur pour qu'il prenne certaines mesures correctives. Si l'employeur ne prend pas d'engagement, la Commission a le pouvoir de produire une directive lui enjoignant de prendre certaines mesures. Le Tribunal de l'équité en matière d'emploi peut ultérieurement rendre une décision si l'employeur ne donne pas suite à la directive ou la rejette. Toute décision du Tribunal est définitive, sauf contrôle judiciaire, mais celui-ci ne peut rendre de décision qui causerait des difficultés excessives à l'employeur, en exigeant qu'il embauche ou promeuve des personnes non qualifiées, qu'une personne soit embauchée contrairement au principe du mérite énoncé dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou que l'employeur crée un nouveau poste, en imposant un quota à l'employeur ou en ne tenant pas compte de certains facteurs prévus dans la loi pour l'établissement des objectifs quantitatifs¹⁴.

B. L'initiative Faire place au changement

En 2000, l'initiative Faire place au changement regroupe divers organismes et lois dans le cadre d'un nouveau plan d'action visant à promouvoir l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. Cette démarche a été engagée lorsque le Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale a révélé que le gouvernement n'avait pas réalisé les objectifs d'équité en matière d'emploi énoncés dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Le Groupe de travail a attiré l'attention sur le fossé persistant et grandissant entre le secteur public et le secteur privé pour ce qui est de l'équité en matière d'emploi et il a recommandé un plan d'action pour que la fonction publique devienne plus représentative. Le gouvernement a adopté le plan d'action en juin 2000¹⁵.

L'initiative Faire place au changement est essentiellement un plan de correction de la sous-représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. Le gouvernement a fixé à 1 sur 5 la proportion d'embauche de membres de minorités visibles jusqu'en 2003 et à 1 sur 5 la proportion d'embauche de cadres jusqu'en 2005. Le

¹⁴ Témoignage de Reg Alcock; Aperçu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

¹⁵ Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. « Faire place au changement dans la fonction publique fédérale », mars 2000 (voir le site http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_852/dwnld/ecfps_f.pdf).

plan aborde également des questions comme la promotion et le perfectionnement professionnel des membres de minorités visibles et il prévoit des mesures pour créer un climat plus inclusif et coopératif dans le milieu de travail fédéral. L'initiative Faire place au changement a été dotée d'un budget de 7,2 millions de dollars sur trois ans pour réaliser ces objectifs. Depuis l'épuisement de ce budget, c'est le Fonds d'équité en matière d'emploi qui aide les ministères à remplir leurs obligations en la matière¹⁶.

Dans le cadre de cette initiative, le Groupe consultatif externe sur le plan d'action Faire place au changement fournit des conseils externes indépendants à l'AGRHFPC, à la CFP, au Bureau du Conseil privé et à tous les administrateurs généraux sur les moyens de régler les cas de racisme systémique et manifeste, les stratégies favorisant la représentativité des effectifs, l'efficacité de ces stratégies et la mise en œuvre et l'orientation de l'initiative Faire place au changement¹⁷.

Cette initiative est l'expression d'un réel potentiel de changement dans la représentativité de la fonction publique fédérale. Comme l'a fait remarquer Alex Himelfarb, ex-greffier du Conseil privé, lorsqu'il s'est présenté devant le Comité le 9 mai 2005, « l'initiative *Faire place au changement* en particulier représentait, au minimum du moins, un tournant, un changement dans notre sensibilité, le début d'un changement culturel à plus long terme (...) »¹⁸.

C. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale aujourd'hui

L'efficacité de cette transformation espérée est au cœur de l'étude actuelle du Comité. Le Comité a constaté que les statistiques ne sont pas toutes positives, malgré de réels progrès. Conseils et Vérification Canada a notamment conclu dans son rapport publié en juin 2004 sur l'évaluation de l'initiative Faire place au changement :

On constate des progrès appréciables vers l'atteinte des objectifs-repères (...) qui se sont traduits par un accroissement lent mais régulier de la

¹⁶ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre, 2004; Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement; Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, « L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2004-2005 : Rapport annuel au Parlement » (voir le site http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports_dwnld_ee-05_f.pdf).

¹⁷ Témoignage de Reg Alcock; Alex Himelfarb, greffier du Conseil privé, témoignage devant le Comité, 9 mai 2005; Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, « Groupe Consultatif Externe sur le plan d'action Faire place au changement » (voir le site http://www.hrma-agrh.gc.ca/ee/committees-comites_eag-gce_f.asp); AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

¹⁸ Témoignage d'Alex Himelfarb.

représentation [des minorités visibles] dans la [fonction publique] (...). Malgré ces efforts, cependant, les objectifs-repères n'ont pas été atteints. Le ratio de 1 sur 5 applicable au recrutement externe aurait dû être atteint en 2003, mais le recrutement externe demeure à la moitié de ce ratio sans grand progrès lors de la 3^e année par rapport à l'année précédente. Les trois ratios applicables aux groupes de relève de la direction et des niveaux de direction supérieurs, dont l'atteinte a été fixée à 2005, demeurent un but lointain car les progrès ont été de limités à variables - ce qui met en doute la possibilité d'atteindre ces objectifs-repères dans les délais impartis, sauf amélioration majeure et continue d'ici là¹⁹.

Les statistiques générales révèlent bien sûr que les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées semblent désormais être équitablement représentées dans la fonction publique fédérale, mais la sous-représentation continue d'être un problème sérieux pour les minorités visibles. En mars 2005, la représentation des femmes dans la fonction publique fédérale était de 1,3 point de pourcentage supérieure à leur disponibilité dans la population active (soit 53,5 % des membres de la fonction publique fédérale, comparativement à 52,2 % de la population active), celle des personnes handicapées, de 2,2 % supérieure (soit 5,8 % des membres fonction publique fédérale, comparativement à 3,6 % de la population active), et celle des Autochtones, de 1,7 % supérieure (soit 4,2 % des membres de la fonction publique fédérale, comparativement à 2,5 % de la population active)²⁰.

Pourtant, le 12 juin 2006, Linda Gobeil a déclaré au Comité que la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale était de 2,3 points de pourcentage inférieure à leur disponibilité dans la population active (soit 8,1 % des membres de la fonction publique fédérale, comparativement à 10,4 % de la population active)²¹. Par ailleurs, de 2000 à 2005, plus de 25 %, en moyenne, des demandes d'emploi ont été adressées par des membres de minorités visibles, alors que 10 % seulement des membres de ce groupe ont obtenu des nominations. Il est frappant de constater que ce phénomène dit d'« abandon » s'applique uniquement aux minorités visibles²². Comme l'indique le Rapport annuel 2004-2005 de l'AGRHFPC, « (...) après une impulsion initiale, le taux d'arrivée des membres des minorités visibles dans la

¹⁹ Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

²⁰ CFP, Rapport annuel 2005-2006.

²¹ Témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

²² Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005; témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

fonction publique s'est stabilisé à 1 personne embauchée sur 10, soit la moitié de l'objectif-repère de 1 sur 5 prévu dans le plan d'action²³ ».

Ces chiffres ont convaincu le Comité que **les minorités visibles restent le groupe non équitablement représenté à grande échelle dans la fonction publique fédérale. Les mesures prises par le gouvernement pour réaliser l'objectif de recrutement d'un sur cinq n'ont pas donné les résultats espérés, et la fonction publique fédérale continue d'être à la remorque du secteur privé pour ce qui est de la représentation des minorités visibles**²⁴.

Mais les problèmes ne s'arrêtent pas là. Le souci du Comité à l'égard de l'équité en matière d'emploi s'est fait plus aigu lorsqu'il s'est penché sur les données détaillées de la représentation des groupes désignés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* dans la fonction publique fédérale. Le rapport annuel de la CFP pour 2005-2006 indique que, au cours de cet exercice, on a enregistré une légère baisse du pourcentage de nominations pour les quatre groupes désignés, comparativement aux quatre années précédentes. Par exemple, le taux de recrutement des personnes handicapées est passé de 3,2 % à 2,6 %. Ce taux est nettement inférieur à la représentation des personnes handicapées dans la fonction publique fédérale (5,8 %), ce qui donne à penser que l'augmentation enregistrée dans la représentation est principalement attribuable à des facteurs comme l'auto-identification plutôt qu'à une réelle augmentation du nombre de nominations de personnes handicapées²⁵.

Du côté des Autochtones, le souci du Comité porte sur la concentration de l'emploi. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord s'est donné pour objectif d'employer au moins 50 % d'Autochtones dans tous les groupes et niveaux professionnels, en raison de son mandat et de sa clientèle et il a pris des mesures

²³ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

²⁴ Pour ce qui est des entreprises privées assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le Rapport annuel 2005 de la Commission canadienne des droits de la personne (voir le site http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/AR_2005_RA_fr.pdf) nous apprend que, en 2004, 13,3 % des minorités visibles travaillent dans le secteur privé (p. 27), comparativement à 8,1 % dans la fonction publique fédérale en 2005. Il importe de signaler que comme les données fournies au Comité sur la situation dans le secteur privé n'étaient pas exhaustives, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer avec précision l'écart qui le sépare de la fonction publique fédérale.

²⁵ CFP, Rapport annuel 2005-2006.

spéciales pour intéresser les candidats autochtones²⁶. Le Comité s'inquiète cependant de cette politique des 50 %. Attirer des employés autochtones à tous les niveaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord est un objectif louable, et cela permet effectivement d'accroître la représentation des Autochtones dans les statistiques générales de la fonction publique fédérale, mais le Comité craint que ce genre de politique risque de simplement provoquer une concentration artificielle des employés autochtones dans un seul créneau et non pas de promouvoir leur accès au reste de la fonction publique fédérale. Ce souci est également vrai concernant d'autres ministères aux programmes et à la clientèle semblable, qui ont des objectifs de recrutement prévoyant l'embauche de 50 % d'Autochtones.

Certes, aucun ministère n'est au-dessus de tout reproche. Dans un rapport sur le rendement de l'automne 2006, l'AGRHFPC²⁷ signale que seulement cinq ministères fédéraux ont reçu la cote « acceptable » pour l'équité en matière d'emploi²⁸, tandis que tous les autres sont décrits comme ayant des « possibilités d'amélioration » et que quatre doivent « faire l'objet d'une attention particulière »²⁹.

Un autre problème a été signalé au Comité : la représentation est de plus en plus équitable au sein de la fonction publique fédérale en général, mais les progrès ont été enregistrés surtout aux niveaux inférieurs. Il existe encore un fossé important dans la représentation de tous les groupes désignés aux niveaux des cadres. Le rapport annuel de l'AGRHFPC pour 2004-2005 rappelle que seulement 5,1 % des cadres de la fonction publique fédérale sont des membres de minorités visibles, 5,5 % sont des personnes handicapées et 3 % sont des Autochtones³⁰. En mars 2006, les femmes n'occupaient que 38,7 % des postes de cadre³¹.

²⁶ Témoignage de Paula Green, directrice générale, Équité et diversité, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 12 juin 2006. Selon M^{me} Green, le pourcentage d'Autochtones travaillant au ministère des Affaires indiennes et du Nord était d'environ 30 % en juin 2006.

²⁷ Mentionné dans « Five Departments Get Acceptable Rating on Employment Equity » de Simon Doyle, *Hill Times*, 22 janvier 2007.

²⁸ Il s'agit de la CFP, de l'Agence canadienne de développement international, de Service correctionnel du Canada, de Santé Canada et de Patrimoine canadien.

²⁹ Il s'agit de Pêches et Océans Canada, de l'École de la fonction publique du Canada, d'Affaires indiennes et du Nord Canada, et du Service administratif des tribunaux judiciaires.

³⁰ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

³¹ Lettre de Maria Barrados au Comité, 9 août 2006.

Comme l'a déclaré Maria Barrados, présidente de la CFP, « nous savons qu'il n'y a pas suffisamment de gens des minorités visibles dans ce groupe. Nous savons que l'employeur n'en recrute pas suffisamment et qu'on manque de programmes spéciaux pour faire augmenter leur nombre. Je ne suis pas satisfaite. Ce n'est pas assez. Il faut faire mieux³² ». Tandis qu'Alex Himelfarb expliquait :

L'un des critères de succès en fonction duquel je pourrais personnellement être évalué, du moins partiellement, et où vous m'accorderiez probablement une note moins que parfaite, c'est la composition du groupe de sous-ministres lui-même. C'est un domaine où je m'attends à des critiques, et si vous ne comptez pas le faire, je vous y encourage. Nous avons fait beaucoup de progrès au niveau de la problématique homme-femme, et nous avons des données à ce sujet que nous pouvons vous communiquer. Cependant, mes progrès sont très modestes — en fait, ils sont tellement modestes que c'en est gênant — au niveau des minorités visibles dans le groupe de sous-ministres : zéro pour les Autochtones et zéro pour les personnes ayant des handicaps, ou pas loin.

C'est un domaine où je peux dire que notre échec est patent. C'est important³³.

Le Comité a pris note de préoccupations semblables à l'égard de la présence de tous les groupes désignés dans certaines catégories professionnelles. En 2004-2005, la proportion de femmes dans la catégorie scientifique et professionnelle était de 42 %, tandis que les personnes handicapées, les Autochtones et les minorités visibles étaient le mieux représentés dans la catégorie de l'administration et du service extérieur, à raison, respectivement, de 35,8 %, 43,4 % et 41,7 %³⁴. Voici ce qu'en disait Linda Gobeil : « Il reste quand même des groupes d'occupation où les femmes ne sont pas représentées comme elles le devraient. On a parlé des groupes de scientifiques et des corps de métier où, de façon générale, la proportion des femmes est beaucoup moindre que ce qu'on s'attend à retrouver³⁵. »

Le Comité reste soucieux : il est manifeste que la représentation générale des minorités visibles dans la fonction publique fédérale n'est pas le seul problème d'équité en matière d'emploi qu'il reste à régler.

³² Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004.

³³ Témoignage d'Alex Himelfarb.

³⁴ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

³⁵ Témoignage de Linda Gobeil, 21 novembre 2005.

D. Initiatives et résultats à ce jour

On a lancé, au sein de la fonction publique fédérale, un certain nombre de projets destinés à régler ces problèmes d'équité en matière d'emploi dans le cadre des obligations énoncées dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et de l'initiative Faire place au changement, notamment en ce qui concerne la représentation des minorités visibles en général et celle des groupes désignés parmi les cadres.

1) Les minorités visibles

La Comité a été informé de l'existence d'un certain nombre de mesures prises par divers ministères et organismes pour améliorer la représentation des minorités visibles. Il importe de signaler que ces mesures visent toutes les minorités visibles, et pas seulement les nouveaux immigrants, qui ne forment qu'une partie du groupe visé. Sur le plan de la formation, l'AGRHFPC a conçu divers programmes, pratiques optimales et trousseaux d'information pour aider les ministères. Des séances de sensibilisation à la diversité sont prévues pour les nouveaux employés, les consultants en renouvellement des effectifs et les gestionnaires. Une formation linguistique est offerte à tous les employés qui en ont besoin. De concert avec l'École de la fonction publique du Canada, l'AGRHFPC a également élargi la portée d'un cours de préparation à la gestion destiné précisément aux membres de groupes désignés se trouvant immédiatement au-dessous du niveau de cadre³⁶.

La CFP vient également d'élargir la zone de sélection géographique pour le recrutement. Le 6 octobre 2005, Maria Barrados annonçait que la zone de sélection nationale servirait au recrutement de tous les titulaires de postes de fonctionnaire offerts à la population générale dans la région de la capitale nationale. Ce changement est entré en vigueur en avril 2006 et permet désormais aux Canadiens de tout le pays de postuler un plus grand nombre d'emplois dans la région d'Ottawa. En avril 2007, cette politique est censée être appliquée à tous les postes de fonctionnaire dans l'ensemble du pays. En

³⁶ Témoignage de Paula Green; Gerry Boulet, directeur général, Ressourcement des cadres, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 21 novembre 2005; témoignage de Reg Alcock; Dan Coffin, directeur général, Services de ressourcement, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 12 juin 2006; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

décembre 2007, tous les emplois de la fonction publique fédérale devraient être ouverts à une zone de sélection nationale³⁷.

Ce changement répond en partie au fait que la limitation de la zone de sélection à la région de la capitale nationale a eu un effet sur les objectifs d'équité en matière d'emploi. Comme l'a rappelé l'honorable Reg Alcock, ex-président du Conseil du Trésor, lorsqu'il s'est présenté devant le Comité le 7 décembre 2004, « quarante pour cent des fonctionnaires sont à Ottawa [la proportion était de 42 % en 2004-2005 selon le Rapport annuel de l'AGRHFPC], mais il n'y a pas ici une vaste population minoritaire. Il y a beaucoup de membres des minorités visibles à Toronto, Vancouver et Montréal. Le secteur privé peut profiter d'un bassin plus vaste³⁸ ». Maria Barrados a également exprimé son opinion sur ce problème, déclarant que, en limitant la zone de sélection, « (...) on limite beaucoup le bassin de candidats aux types de personnes vivant dans cette région³⁹ ».

Divers organismes de surveillance de la fonction publique fédérale ont également commencé à tenir compte des objectifs d'équité en matière d'emploi dans l'évaluation du rendement de leurs administrateurs généraux. Reg Alcock a déclaré au Comité qu'une évaluation de la situation et des progrès enregistrés sur le plan de l'équité en matière d'emploi faisait partie des discussions annuelles entre le président du Conseil du Trésor et les sous-ministres : « Ceux-ci ont une obligation de rendre compte⁴⁰. » Depuis quelques années, le greffier du Conseil privé procède également à des évaluations du rendement et invite les sous-ministres à améliorer leurs pratiques et procédures en matière de diversité et de représentation des minorités visibles, en veillant à ce que ces questions soient intégrées à leurs responsabilités. Voici ce qu'en pense Alex Himelfarb :

Quand on en fait une priorité essentielle, les sous-ministres sont évalués selon les progrès qu'ils ont accomplis dans l'atteinte de cet objectif, et cela est intégré dans notre contrat de gestion du rendement. Vous pourriez dire que nous n'avons pas été très rigoureux jusqu'à présent et que nos données sont insuffisantes et ne nous permettent pas de procéder à une évaluation très rigoureuse. Très franchement, c'est l'un des très nombreux objectifs en fonction desquels on évalue le rendement des sous-ministres. (...) Il faut

³⁷ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

³⁸ Témoignage de Reg Alcock.

³⁹ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

⁴⁰ Témoignage de Reg Alcock.

entre autres s'assurer que les sous-ministres sont convaincus, qu'ils donnent l'exemple et qu'ils rendent des comptes à ce sujet⁴¹.

Dans la même veine, l'AGRHFPC a élaboré une « composante liée aux personnes » dans le cadre de gestion et de responsabilisation : on y précise les indicateurs en fonction desquels le rendement de l'organisation sera évalué (la représentation des minorités visibles en faisant partie)⁴².

Sur le plan du financement, en 2004, Reg Alcock a expliqué au Comité que l'AGRHFPC avait versé 30 millions de dollars au cours des dix années précédentes pour appuyer diverses activités (p. ex. des mesures de recrutement) et des projets ministériels. À l'époque, il restait environ 15 millions de dollars à dépenser. Les fonds consacrés à l'initiative Faire place au changement ont également servi à appuyer des mesures de recrutement et de recyclage, sur l'initiative de représentants syndicaux, de membres du Conseil national des minorités visibles et de cadres intermédiaires de la fonction publique. Ces fonds ont permis à des bureaux régionaux d'encourager des membres de groupes désignés à postuler des emplois, de créer et d'entretenir des réserves de candidats partiellement évalués et d'aider les organismes qui font la promotion des minorités visibles dans la fonction publique⁴³.

Le Comité fait aussi remarquer que des efforts importants ont été déployés pour sensibiliser la population à la question de l'équité en matière d'emploi. La CFP s'est efforcée de rencontrer les dirigeants communautaires de divers groupes ethniques pour leur fournir de l'information sur la façon de postuler un emploi au gouvernement, et des explications de la procédure de demande ont été affichées sur le site Web de la Commission⁴⁴. Les organismes de surveillance de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale se sont également associés au Conseil national des minorités visibles pour veiller à ce que ce dernier joue un rôle central dans la sensibilisation de la fonction publique aux formes de racisme systémique et manifeste. Le Conseil a collaboré avec l'AGRHFPC pour inciter les membres de minorités visibles à discuter d'une stratégie qui permettrait d'instaurer un milieu de travail exempt de racisme et a donné son

⁴¹ Témoignage d'Alex Himelfarb.

⁴² AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁴³ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004; témoignage de Reg Alcock.

⁴⁴ Témoignage de Paula Green.

avis sur les politiques relatives à la mise en œuvre de la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, les futures orientations de l'initiative Faire place au changement et les questions relatives à la formation linguistique et au perfectionnement professionnel des membres de minorités visibles⁴⁵.

Parmi d'autres initiatives, signalons l'appui du gouvernement à un vaste programme de recherche du Conference Board du Canada pour circonscrire les obstacles et les expériences propres aux membres de minorités visibles ainsi que les pratiques optimales employées dans les secteurs public et privé pour surmonter ces obstacles. Cette recherche a notamment donné lieu à un sommet de cadres supérieurs du secteur privé, qui se sont réunis pour trouver des moyens d'améliorer la participation des minorités visibles, et à la production d'un guide de l'employeur sur les meilleures pratiques permettant aux employés appartenant à des minorités visibles « de donner le meilleur d'eux-mêmes »⁴⁶. En mars 2005, l'AGRHFPC a organisé une conférence sur l'équité en matière d'emploi, qui a attiré plus de 350 employés de tous les niveaux, de toutes les régions et de nombreux ministères. On y a examiné comment les modifications apportées à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* permettent à la fonction publique fédérale d'améliorer la représentation des groupes désignés et les organismes du secteur privé y ont fait part de leur expérience à cet égard⁴⁷. En mars 2006, la CFP a également organisé une conférence et distribué un guide expliquant comment intégrer l'équité en matière d'emploi à la procédure d'emploi⁴⁸.

En 2006, un nouveau gouvernement a été formé, et le nouveau ministre du Travail a commencé à mettre en œuvre une stratégie pour un milieu de travail exempt de racisme⁴⁹ afin de sensibiliser les Canadiens à l'équité en matière d'emploi et à ses avantages sociaux et économiques. Le ministre Blackburn a fait savoir que cette nouvelle initiative implique l'embauche de neuf agents de surveillance du racisme, dont six seront en poste à Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax et trois, à Ottawa. Ces agents coordonneront les activités de recherche et d'information. Ils auront

⁴⁵ Témoignage d'Alex Himelfarb; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁴⁶ Témoignage de Reg Alcock.

⁴⁷ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁴⁸ CFP, Rapport annuel 2005-2006.

⁴⁹ Pour en savoir plus sur cette stratégie, voir le site

http://www.rhdsc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr pt ot ntemt emt projets_speciaux:InitiativeSansRacisme.InitiativeAccueil.shtml&hs=.

pour mandat de promouvoir l'intégration des minorités raciales au milieu de travail, de créer un réseau entre les ressources communautaires et les employeurs et de fournir des instruments et des mesures d'appui pour aider les employeurs à obtenir une représentation équitable des groupes désignés dans leurs effectifs. Le programme est doté d'un budget de 13 millions de dollars sur cinq ans, et les services seront accessibles aux employeurs de tout le Canada et non pas seulement aux entreprises sous réglementation fédérale⁵⁰.

2) *Les cadres*

Le Comité a également entendu parler de mesures destinées à améliorer la représentation des minorités visibles parmi les cadres. Le nombre de membres de minorités visibles et d'Autochtones parmi les cadres a doublé depuis 2000, tandis que le nombre de femmes y a doublé depuis le milieu des années 1990⁵¹.

Pour évaluer la situation de l'équité en matière d'emploi parmi les cadres de la fonction publique fédérale, la CFP a récemment demandé à 18 ministères et organismes qui ne semblaient pas avoir fait suffisamment d'efforts pour obtenir les résultats escomptés du côté des minorités visibles de lui présenter un plan de dotation des postes de cadre pour l'exercice 2004-2005 ainsi que la partie de leur plan d'équité en matière d'emploi ayant trait à la représentation de chaque groupe désigné parmi les cadres et les engagements qu'ils ont pris pour combler les fossés. Onze seulement des 18 ministères ont présenté un plan. Et six membres de minorités visibles seulement faisaient partie des 254 personnes ayant obtenu une nomination. Les administrateurs généraux de huit organismes ont donc été informés que leurs demandes de dotation de postes de cadre seraient contestées. Dix de ces ministères collaborent maintenant avec la CFP pour élaborer un modèle de procédure de sélection des cadres visant les membres de minorités visibles. Cette procédure a permis d'envoyer plus de 650 demandes aux ministères, qui ont ramené ce nombre à 200 après tri. Les entrevues ont commencé en septembre 2005, et une réserve de 41 membres de minorités visibles préqualifiés à l'échelon EX-01 a

⁵⁰ Uyen Vu, « Feds Hiring Racism Officers », Canadian HR Reporter, 25 septembre 2006; témoignage du ministre Jean-Pierre Blackburn devant le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 19 octobre 2006.

⁵¹ Témoignage de Reg Alcock; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

finalement été constituée en février 2006. Un peu plus d'un quart de ces candidats parlent les deux langues officielles, et un peu moins du quart d'entre eux ont été recrutés à l'extérieur de la fonction publique fédérale. À la fin de 2006, on avait procédé à 18 nominations⁵².

Le Comité rappelle que des résultats impressionnants ont été obtenus grâce à un certain nombre de programmes destinés à ceux qui aspirent à occuper des postes de direction : la participation y dépasse effectivement l'objectif de 1 sur 5. En 2005, le Programme Cours et affectations de perfectionnement a attiré plus de 30 % de participation parmi les membres de minorités visibles et, à la fin de 2004, près de 10 % de participation parmi les Autochtones. Le Programme de stagiaires en gestion, le Programme de formation accélérée pour les économistes et le Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs ont donné lieu à plus de 20 % de recrues parmi les membres de minorités visibles⁵³. Le Programme Recrutement de leaders en politiques a également permis d'introduire un groupe de recrues très divers dans la fonction publique fédérale : 12 % de membres de minorités visibles, 5 % de personnes handicapées et 2,3 % d'Autochtones⁵⁴.

Enfin, Maria Barrados a informé le Comité que **la CFP est en train d'élaborer un document de consultation examinant la question des titres de compétences étrangers et la norme applicable aux personnes recrutées pour des postes de cadre, en s'intéressant plus particulièrement à l'exigence d'une certaine formation postsecondaire, doublée d'une norme d'équivalence étrangère**⁵⁵. La question des titres de compétences étrangers inquiète particulièrement les immigrants ainsi que les travailleurs de tout le Canada.

⁵² Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005; témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006; CFP, Rapport annuel 2005-2006.

⁵³ Témoignage de Reg Alcock; témoignage d'Alex Himelfarb; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁵⁴ CFP, Rapport annuel 2005-2006.

⁵⁵ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

Chapitre 3 – Observations et recommandations

A. L'équité en matière d'emploi : pas encore une réalité dans la fonction publique fédérale

Il y a dix ans, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* circonscrivait quatre groupes désignés dont il fallait améliorer la représentation dans la fonction publique fédérale pour la rendre équitable par rapport à la population canadienne. En 2000, l'initiative Faire place au changement rappelait que ces objectifs n'avaient pas été réalisés, notamment en ce qui a trait aux minorités visibles, et proposait un objectif de 1 sur 5 pour inciter la fonction publique à agir.

Le Comité a constaté qu'aujourd'hui, non seulement cet objectif ne s'est pas concrétisé, mais que la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale reste inférieure à la disponibilité de main-d'œuvre et que la représentation équitable des autres groupes ne s'est pas encore réalisée.

Compte tenu des résultats assez satisfaisants obtenus dans le secteur privé à cet égard⁵⁶, l'existence d'un point de friction semble évidente dans la fonction publique fédérale. Les témoins n'ont pas fourni de preuve que ces groupes désignés font l'objet d'une discrimination délibérée. Le problème semble plutôt être sous-jacent. Selon les témoins, il y aurait au sein du système des obstacles invisibles qui empêchent les groupes désignés d'être représentés équitablement.

Le Comité a constaté que toutes sortes de facteurs contribuent à élever ces obstacles, le plus manifeste étant l'histoire et la composition traditionnelle de la fonction publique fédérale. Maria Barrados l'a exprimé lorsqu'elle s'est adressée au Comité : « Ce qui m'inquiète, bien sûr, c'est que les gens embauchent des gens qui leur ressemblent⁵⁷ ». Le Comité s'inquiète du fait que, dans un système traditionnellement dirigé par une majorité d'hommes blancs, le processus de transformation n'est manifestement pas assez rapide.

Si l'on compare la situation au secteur privé, on peut voir que le problème découle en grande partie de la taille de la fonction publique fédérale et de l'institutionnalisation généralisée de certaines cultures et de certains systèmes

⁵⁶ Voir la note 24.

⁵⁷ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

organisationnels s'inscrivant dans une bureaucratie bien enracinée. C'est à cette réalité que se heurtent les mesures d'équité en matière d'emploi.

C'est dans ce contexte, à un niveau très pragmatique, que le Comité a compris que **l'une des pierres d'achoppement les plus importantes est le fait que le recrutement dans la fonction publique permet rarement d'obtenir un poste permanent. Les employeurs ont tendance à offrir des postes à temps partiel ou à court terme, de sorte qu'ils n'ont pas à suivre la même procédure de dotation rigoureuse qui s'applique aux postes à durée indéterminée et qui comprend des critères d'équité en matière d'emploi.** Maria Barrados a fait les remarques suivantes :

Il y a une tendance dans la fonction publique à utiliser la voie des emplois occasionnels et à temps partiel pour maintenir des personnes en poste de façon permanente. Cependant, quand on embauche sur une base temporaire, les exigences sont bien inférieures à celles de la dotation, parce que ces cas débordent de notre procédure normale. Lorsqu'on envisage d'embaucher quelqu'un à temps partiel, on ne fait pas le même type de recherche, on ne cherche pas la plus grande diversité de personnes possible. On met tout de suite la représentativité en péril. Cela fait partie de la donne (...)

Nous sommes réticents à assortir ces embauches de trop d'exigences, parce que l'idée derrière cet outil est de permettre aux gens de répondre à leurs besoins à court terme sans trop perdre de temps⁵⁸.

Au début de notre étude, elle nous a dit à ce sujet que « c'est plus facile, mais les conséquences sont négatives⁵⁹ ».

Il faut ajouter à cela la pratique généralisée de l'embauche d'employés occasionnels. Greg Gauld, vice-président de la CFP (Politique du mérite et responsabilité), s'est exprimé dans les termes suivants :

(...) C'est que les gestionnaires trouvent plus facile d'engager une personne localement, pour une période déterminée, et rendre ensuite cette personne permanente. Ceci a pour effet de chercher des employés permanents dans un bassin local. À Ottawa, où il y a peut-être moins de

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004. Dans un rapport publié par la CFP en 2006 (*La durée du processus de dotation au sein de la fonction publique fédérale : quelques facteurs contributifs*), on fait remarquer que la durée moyenne d'une procédure de concours pour un poste permanent est de 22,8 semaines, presque six mois. Cette durée est un facteur important dans la prévalence des embauches à court terme.

minorités visibles, ce sont des gens de la région qui deviennent permanents.

Il y a une grande partie du recrutement externe qui se fait par ce biais⁶⁰.

Le Rapport annuel de la CFP pour l'exercice 2004-2005 rappelle qu'**environ 65 % des personnes embauchées à titre permanent dans la fonction publique fédérale cette année-là venaient d'une réserve de travailleurs temporaires**⁶¹.

Des témoins ont fait remarquer que ce problème découle du fait que la fonction publique fédérale recrute rarement des sous-ministres à l'extérieur. Comme l'a déclaré Alex Himelfarb, « (...) ces postes ont traditionnellement été comblés par des personnes qui font partie du bassin de candidats qui sont à un niveau de sous- ministre et de sous-ministre adjoint principal. Or, parmi ce bassin de candidats, on retrouve surtout des hommes blancs⁶² ».

Il semble aussi qu'il y ait des malentendus sur ce qu'il y a lieu d'attendre des employés de la fonction publique fédérale. Selon des témoins, certains candidats ne comprennent pas que la préférence soit donnée aux citoyens canadiens, tandis que d'autres ignorent les exigences techniques de certains postes. Maria Barrados a également éclairé cette question :

Certains candidats ne comprennent pas ce qu'il faut faire lorsqu'ils postulent un emploi. Les concours sont assez techniques. Il y a une liste de choses qu'on cherche. On s'attend à des réponses pour chaque élément de la liste. Si un candidat ne répond pas bien, il sera évincé⁶³.

Le Comité rappelle que le gouvernement est tout à fait conscient du fait que la fonction publique fédérale n'est pas représentative de la population canadienne. Les gouvernements successifs se sont attaqués à ce problème depuis des années, et des progrès sont lentement obtenus. Mais le Comité s'inquiète du fait que, malgré ces progrès, la fonction publique fédérale continue d'être le wagon de queue. Cette incapacité à obtenir une représentation équitable est vraie aux niveaux les plus élevés. L'initiative

⁶⁰ Greg Gauld, vice-président, Politique du mérite et responsabilité, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 29 novembre 2004.

⁶¹ Commission de la fonction publique du Canada, Rapport annuel 2004-2005 (voir le site http://www.CFP-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2005/index_f.htm).

⁶² Témoignage d'Alex Himelfarb.

⁶³ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

Faire place au changement suscite le commentaire suivant de Alex Himelfarb : « On peut dire que nous avons avancé dans la bonne voie, mais à un rythme qui est considérablement plus lent que celui que nous espérons. L'orientation est très bonne, mais le rythme du changement laisse à désirer⁶⁴ ».

B. Sommes-nous sur la bonne voie?

Le Comité est très soucieux du fait que des inégalités soient aussi manifestes dans la fonction publique fédérale du Canada. Comment pouvons-nous prétendre appuyer des institutions publiques fortes et répandre une culture d'accueil qui respecte la diversité propre au Canada lorsque de telles inégalités persistent dans la fonction publique fédérale? Le Comité conclut que le gouvernement ne progresse pas assez rapidement et que la situation doit être corrigée.

La fonction publique fédérale est-elle sur la bonne voie pour réaliser les objectifs d'équité en matière d'emploi? C'est très possible. Le Comité rappelle que de nombreuses initiatives ont donné lieu à des progrès réguliers dans la représentation de tous les groupes désignés, mais des obstacles invisibles ralentissent beaucoup trop ces progrès.

Ceux qui sont chargés de surveiller la situation reconnaissent ce retard et font le maximum pour changer les choses. Malgré la frustration que suscite la situation actuelle, beaucoup de témoins se sont dits optimistes en raison de la nouvelle loi. Voici ce qu'en pense Linda Gobeil :

Nous sommes optimistes... que l'on continuera de progresser (...)

Nous savons ce que nous avons à faire et les ministères savent aussi ce qu'ils ont à faire. Il faut saisir les occasions qui se présentent. Nous entrons dans une nouvelle ère. Nous bénéficions d'une nouvelle loi qui donne plus de souplesse aux ministères. (...) Nous savons le potentiel disponible et ils savent ce qu'ils ratent en ne faisant pas appel aux groupes de minorités visibles.

Il faut veiller à offrir les outils et nous poursuivons notre travail auprès des ministères pour qu'ils aient tout ce qu'il faut à leur disposition.

Si nous voyons que des ministères rencontrent des difficultés, nous sommes là pour les aider grâce à des programmes que nous créons pour

⁶⁴ Témoignage d'Alex Himelfarb.

eux. Dès lors, il leur appartient d'utiliser les outils pour que les choses se fassent.

Pour nous, le défi est de veiller à ce qu'il y ait une bonne compréhension et à utiliser tous les éléments que nous avons actuellement, en particulier tirer parti du nouveau régime que confèrent les nouvelles dispositions de la loi⁶⁵.

Alex Himelfarb, de son côté, exprime l'avis suivant :

Nous avons donc été passifs. Si je me rallie avec autant d'ardeur aux changements que nous apportons au régime de dotation, c'est parce que ces changements nous permettent de faire un recrutement plus dynamique, en créant notamment des bassins de candidats issus de groupes visés. Une telle mesure sera légale en vertu du nouveau régime. En outre, nous n'avions pas auparavant la possibilité de demander à des agences de recrutement de cadres de se concentrer sur des groupes particuliers qui sont sous-représentés. Nous allons pouvoir le faire à l'avenir en éliminant certaines de ces contraintes, alors que nous n'étions pas en mesure de le faire dans le passé. Nous ne pouvons nous permettre d'attendre que des membres des minorités visibles présentent leur candidature à des postes dans la fonction publique, car ces personnes ne le font pas⁶⁶.

Enfin, Maria Barrados rappelle ceci :

Le pouvoir de faire des nominations relève de la Commission de la fonction publique. Nous pouvons assortir ce pouvoir de conditions et lever des conditions. Nous pouvons également ordonner des mesures correctives particulières. Nous avons beaucoup de pouvoir.

La meilleure façon de faire, toutefois, est d'utiliser la méthode douce et de multiplier les pressions. Nous ne déployons pas l'artillerie lourde de nos pouvoirs avant d'avoir vraiment tout tenté. Nous constatons une bonne collaboration des ministères au processus que nous dirigeons, par lequel nous essayons de doter certains postes de direction par des membres des minorités visibles. À notre avis, si l'on obtient d'assez bons chiffres, les problèmes se résoudront d'eux-mêmes. Si nous avons une fonction publique représentative, nous n'aurions pas à nous en faire autant⁶⁷.

Cela dit, le Comité se demande si une nouvelle loi suffirait. Six ans plus tard, l'initiative Faire place au changement ne s'est pas révélée suffisamment efficace. Mais il

⁶⁵ Témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

⁶⁶ Témoignage d'Alex Himelfarb.

⁶⁷ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

est peut-être encore trop tôt pour déterminer si ces nouvelles mesures ont un impact important.

Pour le Comité, il est clair que **la solution ne consiste pas à modifier davantage la législation. Les lois et les politiques en vigueur favorisent une représentation équitable. Aux yeux du Comité, le problème découle de l'inefficacité de leur application; il faut favoriser un engagement véritable à l'égard de cet enjeu et instaurer une culture du respect, c'est-à-dire élargir les attitudes de soutien au-delà de ce qui se fait actuellement au Secrétariat du Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique, voire au-delà du niveau des gestionnaires pour les distiller dans toute la bureaucratie fédérale.** Le Comité rappelle que ces problèmes sont inhérents au système et sont lentement circonscrits et éliminés, mais que certains persistent et doivent être admis. Nous sommes sur la bonne voie, mais l'équité en matière d'emploi n'est pas encore une réalité dans la fonction publique fédérale.

L'un des principaux problèmes retenus par le Comité et rappelés plus d'une fois par Alex Himelfarb est que, avant qu'on puisse transformer la situation, il faut obtenir une masse critique de membres des groupes désignés déjà en place, notamment parmi les cadres. Une véritable transformation du milieu et des attitudes ne pourra se concrétiser que lorsque cela se sera produit. Alex Himelfarb a fait la déclaration suivante :

En effet, lorsqu'il y a une masse critique de cadres supérieurs qui sont membres des minorités visibles, alors les communautés concernées estiment que la fonction publique est prête à les accueillir. (...)

Je crois que bon nombre de ces problèmes vont disparaître quand il y a aura une masse critique de représentants des groupes cibles au niveau supérieur parce que c'est à compter de ce moment que le problème disparaît. Nous devons atteindre ce seuil critique, rapidement⁶⁸.

C. Pour accélérer la cadence : les recommandations du Comité

L'objectif du Comité est de surveiller les progrès obtenus et de suggérer des moyens d'accélérer la cadence. Ces suggestions font simplement écho aux commentaires et aux expressions de frustration des témoins qu'il a entendus ainsi qu'à de nombreuses

⁶⁸ Témoignage d'Alex Himelfarb.

tentatives pour mesurer la capacité des diverses mesures d'équité en matière d'emploi à produire des résultats.

L'évaluation préliminaire de l'initiative *Faire place au changement* effectuée en juin 2004 par Conseils et Vérification Canada a permis de conclure ce qui suit :

Lorsque l'on regarde les buts de *Faire place au changement* et les résultats atteints jusqu'à présent, alors que le Canada continue de changer de visage, il est clair que l'initiative demeure aussi pertinente et primordiale qu'elle l'était en l'an 2000. Cependant, il va falloir, pour atteindre la vision de *Faire place au changement*, plus de temps que l'horizon de cinq ans couvert par le Plan d'action, car cette vision requiert une transformation importante de la culture organisationnelle, avec l'intégration complète du concept de diversité dans les activités des ministères⁶⁹.

Dans son Rapport annuel sur l'exercice 2004-2005, l'AGRHFPC fait la remarque suivante :

Pour suivre le rythme de l'évolution démographique de la main-d'œuvre canadienne, il faudra intensifier et dynamiser nos interventions afin que la fonction publique reflète plus fidèlement la diversité de la population canadienne qu'elle sert. Les résultats doivent être meilleurs, et de beaucoup⁷⁰.

Le Comité signale en outre que, dans une entrevue accordée *Ottawa Citizen* en janvier 2007, Maria Barrados a déclaré que l'objectif d'équité en matière d'emploi équivalant à un employé sur cinq faisant partie des minorités visibles était peut-être trop ambitieux. Elle a entrepris une étude du processus d'embauche, et elle a déclaré que « ces critères ont été établis dans un environnement très différent; de nos jours, nous avons un renouvellement des employés beaucoup plus important. Compte tenu de ce renouvellement accru, quel genre d'objectifs devrait-on fixer? Je ne suis pas certaine que la bonne proportion soit 20 p. 100⁷¹. »

Lors de ses deux comparutions devant le Comité, Maria Barrados n'a pas exprimé ces doutes quant à la pertinence des objectifs. Nous tenons donc beaucoup à poursuivre notre dialogue avec elle afin de mieux comprendre cette mutation et l'étude que la CFP a entreprise sur les politiques d'embauche des minorités visibles.

⁶⁹ Évaluation préliminaire de l'initiative *Faire place au changement*.

⁷⁰ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁷¹ Kathryn May, « PS to Probe Why Minorities Don't Get Jobs », *The Ottawa Citizen*, 17 janvier 2007, p. A1. [Traduction]

Sans une explication convaincante des raisons pour lesquelles ces objectifs sont hors d'atteinte, le Comité reste persuadé que les politiques en vigueur actuellement semblent favoriser et non pas entraver les progrès. Nous devons toutefois veiller à ce qu'elles soient les plus efficaces qui soient. Elles doivent non seulement permettre d'encourager les membres de groupes désignés à poser leur candidature, mais aussi à rester en fonctions quand ils obtiennent un poste. Mais elles doivent d'abord et avant tout permettre de superviser les responsables de l'embauche dans l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Il ne suffit pas de poser des jalons et de prévoir des chiffres. Il ne s'agit pas seulement d'offrir des postes à des membres de minorités visibles, mais de faire mieux comprendre à tous ce qu'est l'équité et une culture du respect, pour créer une meilleure société pour tous les Canadiens. Les politiques d'égalité des chances et d'équité en matière d'emploi doivent partir du principe qu'il faut intégrer les groupes désignés à la fonction publique fédérale pour qu'elles puissent être efficaces. Et elles ne le seront que lorsqu'il deviendra ordinaire de voir des membres de minorités visibles dans l'ensemble de la fonction publique et de voir les femmes équitablement représentées, même parmi les cadres supérieurs.

L'une des questions auxquelles le Comité a été systématiquement confronté est celle de savoir si les méthodes employées sont toujours valables. Ces méthodes ont été conçues il y a bien longtemps, et il y a lieu de s'interroger : Les problèmes qu'elles sont censées régler sont-ils toujours les mêmes? Pouvons-nous être sûrs que les solutions proposées se révéleront efficaces? Selon certains témoins, la fonction publique fédérale a peut-être besoin de se montrer plus imaginative. C'est ainsi que Paula Green, directrice générale, Équité et diversité, à la CFP le conçoit :

J'ai le sentiment que nous devons vraiment faire preuve d'originalité. La Loi sur l'équité en matière d'emploi fera l'objet d'un examen parlementaire pour vérifier ce qui a bien fonctionné ou n'a pas fonctionné, et il y a eu des progrès depuis 1997, date à laquelle la fonction publique a été assujettie à la loi.

Pour ce qui est de la fonction publique, pour ce qui est des changements apportés par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, nous devons vraiment trouver des manières plus novatrices d'embaucher des gestionnaires afin de mettre en application le concept de diversité.

Beaucoup de travail a été fait à cet égard. À nos yeux, la diversité, ce n'est pas seulement l'équité en matière d'emploi. Il s'agit vraiment d'envisager l'avenir du Canada et d'apprécier les différents bagages des Canadiens des quatre coins du pays, de tenir compte de leur identité profonde et de la manière dont ils apportent leurs talents à la fonction publique et dont nous pouvons tabler sur ces talents pour mettre en œuvre les politiques et les services, pour mieux servir les Canadiens, aujourd'hui et à l'avenir⁷².

Les recommandations du Comité traduisent un grand nombre des objectifs énoncés par Conseils et Vérification Canada dans son évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement (juin 2004). Il est temps de prendre les choses au sérieux.

1) La promotion d'un leadership plus solide

Le Comité estime qu'il faut un leadership solide au sein de la fonction publique fédérale. Malgré les vingt années d'expérience en la matière, l'engagement à l'égard des objectifs de l'équité en matière d'emploi ne sont toujours pas entièrement intégrés, et le problème reste mal connu. L'équité en matière d'emploi ne fait toujours pas partie de la culture du leadership. Il faut déployer d'autres efforts pour sensibiliser les cadres et consolider la capacité de mise en œuvre aux échelons de la direction. Les dirigeants doivent également déclarer clairement leur engagement à l'égard de l'équité en matière d'emploi. Mais il faut par ailleurs consolider la responsabilité des cadres par le biais d'évaluations du rendement plus efficaces. Les objectifs de l'équité en matière d'emploi doivent non seulement faire explicitement partie des objectifs de rendement, mais la responsabilité des administrateurs généraux doit également être mise en jeu. Dans cette perspective, certains suggèrent de lier les primes des administrateurs généraux aux évaluations du rendement en termes d'équité en matière d'emploi⁷³. Cette idée a été retenue par l'ancien greffier du Conseil privé, qui est chargé de ces évaluations. Alex Himelfarb a déclaré que cette méthode « produira plus d'effets que les changements institutionnels, aussi lamentables que soit ce constat eut égard aux motivations des êtres humains⁷⁴ ». Reg Alcock, de son côté, a fait la remarque suivante : « Vous demandez si

⁷² Témoignage de Paula Green.

⁷³ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005; Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

⁷⁴ Témoignage d'Alex Himelfarb.

cela pourrait faire partie des critères à partir desquels les primes sont évaluées. La réponse est : « Oui, absolument⁷⁵. » La présidente de la CFP était de l'avis suivant : « Je présume que ce sera une priorité pour lui quand il évaluera l'opportunité d'accorder une prime au rendement (...)»⁷⁶.

Première recommandation : Pour consolider le leadership et renforcer la responsabilité des gestionnaires et des cadres, que les primes des sous-ministres soient liées aux évaluations du rendement en termes de progrès à l'égard des objectifs d'équité en matière d'emploi et de diversité.

2) La transformation de la culture de la fonction publique

Tout au long de l'étude, le Comité s'est progressivement rendu compte qu'il fallait transformer la culture de la fonction publique avant que les chiffres puissent changer. C'est déjà le cas, mais il convient de faciliter les progrès. La promotion de la culture qui convient et un leadership actif sont les deux moyens les plus importants de lutter contre l'inégalité en milieu de travail et de permettre aux organisations de maintenir en poste des membres de minorités visibles en faisant en sorte qu'ils se sentent à l'aise dans leur milieu de travail.

Ce faisant, on affronte les attitudes discriminatoires, on trouve des solutions à la résistance émotive et psychologique, on crée la possibilité pour les employés de faire l'expérience d'autres cultures et d'apprécier la diversité, et l'on invite des organismes comme le Conseil national des minorités visibles dans la fonction publique à proposer des moyens d'appuyer les efforts du gouvernement. Il faut créer un milieu de travail coopératif qui accueille les différences. L'équité en matière d'emploi doit faire partie intégrante du mode de fonctionnement de la fonction publique fédérale⁷⁷. Alex Himelfarb le conçoit ainsi :

On ne peut attirer des candidats s'ils ont l'impression que la culture qui prévaut chez leur employeur potentiel fait en sorte qu'ils ne seront pas bien accueillis. Nous devons montrer de façon convaincante que les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités

⁷⁵ Témoignage de Reg Alcock.

⁷⁶ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004.

⁷⁷ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005; Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

visibles qui sont au bas de l'échelle se sentiront bien accueillis dans la fonction publique. Il y avait d'abord le fait que nous ne faisons pas savoir à ces groupes que nous étions prêts à les accueillir, donc souvent, ils ne se donnaient même pas la peine de faire une demande, et nous avons dû envoyer ce message de nouveau, avec plus de force⁷⁸.

Dans le cadre des mesures plus générales destinées à consolider le leadership et à intégrer le principe d'équité en matière d'emploi aux échelons les plus élevés, la fonction publique fédérale a besoin de mettre en œuvre un plan d'action concret visant à garantir une transformation efficace de sa culture. Cela signifie qu'il faut affronter les attitudes discriminatoires et trouver des solutions à la résistance émotive et psychologique. Il faut créer un milieu de travail coopératif qui accueille les différences.

3) Améliorer le recrutement de membres des groupes désignés parmi les cadres

Selon le Comité, bien que la représentation se soit améliorée pour tous les groupes désignés en général, des inégalités persistent pour tous à l'échelle des cadres. Pour garantir l'équité en matière d'emploi à l'échelle de toute la fonction publique, il faut maintenant des stratégies plus perfectionnées et plus efficaces, qui donnent accès aux postes de cadre et même à certaines catégories professionnelles. Les chiffres s'améliorent, mais pas assez rapidement. Et, en l'occurrence, il ne faut pas seulement s'occuper des minorités visibles, mais de tous les groupes désignés.

Deuxième recommandation : Que la fonction publique fédérale élabore des moyens concrets de mettre en œuvre son plan d'action afin de garantir un accès égal aux postes de direction et à toutes les catégories professionnelles pour chacun des groupes désignés.

4) Éliminer les obstacles systémiques en matière de recrutement et de dotation

Enfin, le Comité a constaté qu'il existe des obstacles systémiques inhérents aux procédures de recrutement et de dotation. Ils doivent être circonscrits et éliminés. Il pourrait être nécessaire de prendre des mesures pour aider les candidats de l'extérieur à comprendre la procédure de recrutement de la fonction publique fédérale et de s'attaquer aux causes profondes des taux d'abandon. En fin de compte, le Comité comprend que la

⁷⁸ Témoignage d'Alex Himelfarb.

fonction publique fédérale doit activement faire passer ses messages aux collectivités au lieu d'attendre que des immigrants posent leur candidature. Elle doit apprendre à communiquer différemment avec les différentes populations du Canada⁷⁹. C'est déjà le cas, mais il faut améliorer la situation. Comme l'a déclaré Maria Barrados lorsqu'elle s'est adressée au Comité, « nous avons réussi à augmenter le nombre de candidats et il y a maintenant un taux disproportionné de candidatures de minorités visibles. Malheureusement, nous ne réussissons pas à leur trouver des postes. Nous avons suscité leur intérêt et les avons amenés à postuler, mais cela ne s'est pas reflété dans le nombre de membres des minorités visibles recrutés⁸⁰ ».

Le Comité est d'avis que la fonction publique fédérale doit aussi faciliter l'apprentissage des langues officielles dans les collectivités d'immigrants. L'AGRHFPC est déjà en train d'évaluer si les politiques et pratiques relatives aux langues officielles représentent un obstacle à l'avancement professionnel des membres de minorités visibles. En 2004, les résultats obtenus ne permettaient pas de penser qu'il existait des obstacles systémiques en matière de formation linguistique, mais ils révèlent « l'existence d'un certain nombre de caractéristiques et d'attributs personnels et culturels qui peuvent contribuer à rendre difficile l'apprentissage du français ou de l'anglais⁸¹ ». Cela dit, le Comité doit préciser que l'apprentissage d'une langue seconde une fois qu'on est nommé dans la fonction publique fédérale n'est peut-être pas la racine du problème, puisque la fonction publique offre des cours de langue. Le problème de fond est que les nouveaux arrivants qui ne connaissent ni le français ni l'anglais n'ont aucune chance d'entrer dans la fonction publique. Le Comité estime que la fonction publique fédérale devrait faciliter la formation linguistique des immigrants avant qu'ils posent leur candidature⁸².

Enfin, il faut aussi régler les problèmes soulignés au deuxième chapitre concernant la tendance à recruter des employés occasionnels avant d'en faire des permanents. Les contrats de travail temporaires sont assujettis à des règles de dotation moins strictes et ne comportent pas nécessairement l'examen des objectifs d'équité en

⁷⁹ Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

⁸⁰ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004.

⁸¹ Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, « L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2003-2004 : Rapport annuel au Parlement », p. 49 (voir le site http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/dwnld/EE03-04_f.pdf).

⁸² Témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

matière d'emploi⁸³. Le Comité estime donc que les ministères et organismes devraient s'efforcer de recruter des candidats externes, en provenance de toutes les régions, pour les nommer à des postes permanents par différents moyens, par exemple dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire. Selon le Rapport annuel de la CFP pour l'exercice 2004-2005, ce programme peut servir à compléter les efforts de recrutement de membres de groupes désignés. En mars 2005, le programme comptait un nombre important de diplômés universitaires s'étant auto-identifiés comme membres de groupes désignés. Gred Gauld a cependant fait la remarque suivante lorsqu'il s'est présenté devant le Comité : « Ce programme n'est pas beaucoup utilisé par les ministères. Souvent, les ministères privilégient la voie de l'engagement temporaire pour ensuite donner la permanence⁸⁴. »

Lorsque l'ex-président du Conseil du Trésor s'est adressé au Comité, il a déclaré : « En ce qui concerne le recrutement, je dirais que notre dossier n'est pas très reluisant. Nous sommes sur les campus et nous encourageons plusieurs jeunes Canadiens à poser leur candidature à des postes fédéraux. Environ 22 000 étudiants ont subi les examens et nous en avons engagé moins de 500. C'est renversant⁸⁵. »

Troisième recommandation : Que la fonction publique fédérale adopte une politique précise garantissant l'élimination efficace des obstacles systémiques dans les procédures de recrutement et de dotation. Ce plan devrait comprendre les éléments suivants :

- Une stratégie de communication pour rejoindre les différentes populations du Canada.
- Des stratégies plus efficaces pour attirer et maintenir en poste les candidats externes, notamment des mesures pour aider ces candidats à comprendre la procédure de recrutement de la fonction publique fédérale, des études et analyses des causes profondes des taux d'abandon, ainsi qu'une utilisation plus large de programmes de recrutement comme le Programme de recrutement postsecondaire.
- Une aide à la formation linguistique, notamment parmi les collectivités d'immigrants.
- Un usage réduit des contrats de travail temporaires.

⁸³ Témoignage de Greg Gauld; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁸⁴ Témoignage de Greg Gauld.

⁸⁵ Témoignage de Reg Alcock.

Chapitre 4 – Conclusion

Le Comité n'a pas terminé son travail, mais ses premières investigations lui permettent de conclure que l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale reste un problème important dont on ne peut présumer qu'il s'amointrira avec le temps. Il faut y travailler consciemment au sein des ministères et tendre la main aux membres des groupes désignés. Abordant le cœur du problème, l'ex-greffier du Conseil privé a déclaré ce qui suit :

(...) La fonction publique était en fait un atelier fermé et que cela nous a nui. Nous devons ouvrir les portes et rendre la fonction publique plus perméable. Nous devons inviter les gens de l'extérieur. Nous devons faire connaître aux jeunes qu'être fonctionnaires, c'est excitant, qu'il s'agisse de femmes de minorités visibles ou de personnes autochtones. C'est le meilleur endroit où travailler à Ottawa et nous devons en convaincre les gens⁸⁶.

Selon Reg Alcock, « à titre d'employeur le plus important du pays, la fonction publique doit faire montre de leadership devant les autres gouvernements et le secteur privé⁸⁷ ».

L'un des soucis du Comité est que le manque d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale n'est que l'un des obstacles auxquels se heurtent les minorités visibles du Canada et qu'il constitue un obstacle important à la possibilité pour les minorités visibles de participer aux décisions du gouvernement et de s'assurer que leur voix y est entendue. Le souci du Comité en matière de discrimination et d'équité en matière d'emploi découle non seulement de la reconnaissance des obligations juridiques du Canada en vertu des traités internationaux sur les droits de la personne et de la *Charte canadienne des droits de la personne*⁸⁸, mais aussi des objectifs qui sont les siens de protéger et de promouvoir la justice et l'équité au sein du gouvernement fédéral.

La fonction publique fédérale doit se doter d'une culture du respect et de la diversité avant de pouvoir accéder à une réelle équité en matière d'emploi. Il ne s'agit pas d'accroître le nombre de représentants des minorités visibles, mais de créer une société meilleure et une image plus juste du Canada. L'objectif louable du Groupe de travail sur

⁸⁶ Témoignage d'Alex Himelfarb.

⁸⁷ Témoignage de Reg Alcock.

⁸⁸ *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Canada Act 1982 (R.-U.)*, 1982, ch. 11.

la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale était de faire « de la fonction publique une institution qui soit le reflet de tous les citoyens et les attire dans ses rangs pour qu'ils jouent un rôle dans ce que sera le Canada de demain⁸⁹ ».

Le Comité continuera de s'intéresser à ce problème, de concert avec le nouveau gouvernement. Il sera heureux de discuter des plans de ce gouvernement concernant les mesures actuelles et à venir en matière d'équité et il a l'intention d'élargir le champ de cette étude pour englober des questions dépassant le cadre traditionnel des groupes désignés circonscrits par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour s'intéresser aux problèmes systémiques auxquels se heurtent les immigrants et d'autres groupes vulnérables qui essaient d'entrer dans la fonction publique fédérale. Ce qui est clair, c'est qu'il faut prendre des mesures axées sur les résultats : il est impossible de transformer les choses concrètement si le succès des stratégies d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale n'ont pas de conséquences réelles.

⁸⁹ Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale.

ANNEXE A : TÉMOINS

Commission de la fonction publique :

Maria Barrados, présidente;

Greg Gauld, vice-président, Politique et responsabilisation en matière de mérite;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

le 29 novembre 2004

Conseil du Trésor :

L'honorable Reg Alcock, c.p., député, président.

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada :

Glen Bailey, vice-président, Planification et responsabilisation en matière de ressources humaines;

Wally Boxhill, directeur, Équité en emploi;

Diana Monnet, vice-présidente, Langues officielles.

le 7 décembre 2004

Bureau du Conseil privé :

Alex Himelfarb, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet;

Wayne McCutcheon, sous-secrétaire du Cabinet, Secrétariat du personnel supérieur et projets spéciaux.

le 9 mai 2005

Commission de la fonction publique :

Maria Barrados, présidente;

Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale des politiques;

Gerry Boulet, directeur général, Ressourcement des cadres.

le 21 novembre 2005

Commission de la fonction publique :

Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale des politiques;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité;

Dan Coffin, directeur général, Services de ressourcement.

le 12 juin 2006



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, April 23, 2007

University of Montreal:

Isabelle Duplessis, Associate Professor, Faculty of Law.

Rights and Democracy:

Jean-Louis Roy, President;

Lloyd Lipsett, Senior Assistant to the President.

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President;

Linda Gobeil, Vice-President, Policy Branch;

Paula Green, Director General, Equity and Diversity.

TÉMOINS

Le lundi 23 avril 2007

Université de Montréal :

Isabelle Duplessis, professeure agrégée, Faculté de droit.

Droits et Démocratie :

Jean-Louis Roy, président;

Lloyd Lipsett, adjoint principal au président.

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;

Linda Gobeil, vice-présidente, Direction générale des politiques;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Wednesday, April 25, 2007

**Issue No. 18
Volume 1 of 3**

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente :
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le mercredi 25 avril 2007

**Fascicule n° 18
Volume 1 de 3**

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(*Children: The Silenced Citizens*)
Chapters 1 to 10

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(*Les enfants : des citoyens sans voix*)
Chapitres 1 à 10

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	(or Comeau)
(or Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	(ou Comeau)
(ou Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, April 25, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

TENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, April 27, 2006, to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children, now tables its report entitled: *Children: The Silenced Citizens*.

Respectfully submitted,

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 25 avril 2007

Le comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

DIXIEME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 27 avril 2006 à examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants, dépose maintenant son rapport intitulé *Les enfants: des citoyens sans voix*.

Respectueusement soumis,

Children: The Silenced Citizens

EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF CANADA'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS WITH RESPECT TO THE RIGHTS OF CHILDREN

Final Report of the Standing Senate Committee on Human Rights

The Honourable Raynell Andreychuk
Chair

The Honourable Joan Fraser
Deputy Chair

April 2007

Ce document est disponible en français.

This report and the Committee's proceedings are available online at
www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

Hard copies of this document are available by contacting
the Senate Committees Directorate at (613) 990-0088 or by email at
rights-droits@sen.parl.gc.ca

Membership

The Honourable Raynell Andreychuk, Chair

The Honourable Joan Fraser, Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Romeo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, P.C. (or Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noël A. Kinsella

*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

*Ex-officio members

In addition, the Honourable Senators Jack Austin, George Baker, P.C., Sharon Carstairs, P.C., Maria Chaput, Ione Christensen, Ethel M. Cochrane, Marisa Ferretti Barth, Elizabeth Hubley, Laurier LaPierre, Rose-Marie Losier-Cool, Terry Mercer, Pana Merchant, Grant Mitchell, Donald H. Oliver, Landon Pearson, Lucie Pépin, Robert W. Peterson, Marie-P. Poulin (Charette), William Rompkey, P.C., Terrance R. Stratton and Rod A. Zimmer were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

Staff from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament:

Laura Barnett, Analyst

Staff from the Senate Committees Directorate:

Louise Archambeault, Administrative Assistant

Matthieu Boulianne, Administrative Assistant

Line Gravel, Clerk of the Committee

Josée Thérien, Clerk of the Committee

Vanessa Moss-Norbury

Clerk of the Committee

Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 27, 2006:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Keon:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children.

In particular, the Committee shall be authorized to examine:

- Our obligations under the United Nations Convention on the Rights of the Child; and
- Whether Canada's legislation as it applies to children meets our obligations under this Convention.

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its final report to the Senate no later than December 31, 2006 and that the Committee retain until March 31, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 29, 2006:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Meighen:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Thursday, April 27, 2006, the Standing Senate Committee on Human Rights which was authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children, be empowered to extend the date of presenting its final report from December

31, 2006 to March 31, 2007 and that the Committee retain until June 30, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 29, 2007:

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Milne:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, November 29, 2006, the Standing Senate Committee on Human Rights which was authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children, be empowered to extend the date of presenting its final report from March 31, 2007 to April 30, 2007 and that the Committee retain until July 30, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Table of Contents

Membership.....	i
Order of Reference	iii
Chair's Forward.....	ix
Executive Summary	xi
Summary of Recommendations.....	xvii
Chapter 1 - Introduction	1
A. THE MANDATE	1
B. THE COMMITTEE'S WORK.....	2
1. An In-Depth Examination of the Canadian Context and Fact-Finding Missions Abroad.....	2
2. Who's in Charge Here? The Interim Report.....	5
3. This Final Report	6
Chapter 2 - Implementation of International Law in Canada	7
A. RATIFICATION.....	7
B. RESERVATIONS.....	8
C. APPLICATION AND IMPLEMENTATION	8
D. ENFORCEMENT MECHANISMS.....	16
1. The Continuing Committee of Officials on Human Rights.....	17
2. Adequacy of the Reporting and Follow-Up Process.....	17
Chapter 3 - Children's Rights and the Canadian Context.....	23
A. BRIEF HISTORY OF THE CONVENTION.....	23
B. THE CRITICAL IMPORTANCE OF FOCUSING ON CHILDREN'S RIGHTS	24
1. The Rights-Based Approach.....	24
2. Why Children?.....	27
C. THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD - AN OVERVIEW ...	31
1. The Convention.....	31
2. The Optional Protocols	33
3. The Committee on the Rights of the Child.....	34
D. THE GAP BETWEEN RIGHTS RHETORIC AND REALITY	35
Chapter 4 - Implementing the <i>Convention on the Rights of the Child</i>	40
A. APPLICATION AND IMPLEMENTATION	40
1. No Enabling Legislation	40
2. Statutory and Judicial Interpretation.....	42
B. RESERVATIONS.....	45
1. Article 21 – Customary Care	45
2. Article 37(c) – Detention of Young Offenders in Separate Facilities	46
3. Article 3(2) of the <i>Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflicts</i>	46

C. ENFORCEMENT MECHANISMS.....	47
D. CANADA'S FEDERAL NATURE	48
E. THE COMMITTEE'S COMMENTS	49
F. THE FOLLOWING CHAPTERS.....	52
Chapter 5 - Articles 12 to 15: Participation and Expression	54
A. INTRODUCTION	54
B. THE RIGHT OF CANADIAN CHILDREN TO PARTICIPATE AND TO BE HEARD.....	55
Chapter 6 - Articles 19, 28, 37, 38 and the Optional Protocol: Violence Against Children	61
A. INTRODUCTION	61
B. ARTICLES 19 AND 28: CORPORAL PUNISHMENT.....	62
C. ARTICLE 19: BULLYING.....	71
D. ARTICLE 38 AND THE OPTIONAL PROTOCOL: CHILDREN INVOLVED IN ARMED CONFLICTS	74
Chapter 7 - Articles 19, 32, 34 to 36 and the Optional Protocol: Exploitation of Children	78
A. INTRODUCTION	78
B. ARTICLES 34 TO 36 AND THE OPTIONAL PROTOCOL: SEXUAL EXPLOITATION	80
C. ARTICLES 32 AND 36: ECONOMIC EXPLOITATION	83
Chapter 8 - Articles 37 and 40: Children in Conflict with the Law	86
A. INTRODUCTION	86
B. THE RATE OF YOUTH DETENTION IN CANADA	89
C. CONDITIONS IN DETENTION.....	95
Chapter 9 - Articles 9, 12, 19, 20, and 25: Child Protection Issues	99
A. INTRODUCTION	99
B. THE RIGHT OF THE CHILD TO BE HEARD AND TO PARTICIPATE.....	101
C. ISSUES OF TRANSIENCE.....	103
D. A UNIFORM AGE FOR PROTECTION	103
Chapter 10 - Articles 5, 7, 8, 18, 20, and 21: Adoption and Identity.....	106
A. INTRODUCTION	106
B. ARTICLES 5, 18, 20, AND 21: ADOPTION.....	106
C. ARTICLES 7 AND 8: IDENTITY	109
1. Adopted Children and Children of Anonymous Donors	110
2. Children of Same-Sex Parents	112
Chapter 11 - Articles 7, 9, 10, 11, 21, 22, 35, and the Optional Protocol: Child Migrants.....	116
A. INTRODUCTION	116
B. INTER-COUNTRY ADOPTION.....	120

C. FAMILY REUNIFICATION	124
D. SEPARATED CHILDREN AND TRAFFICKING IN PERSONS	127
E. DETENTION OF CHILD MIGRANTS	132
F. THE DESIGNATED REPRESENTATIVE	134
G. BEST INTERESTS OF THE CHILD	135
Chapter 12 - Articles 18, 28, and 29: Early Childhood Development	140
Chapter 13 - Articles 26 and 27: Children in Poverty	146
Chapter 14 - Articles 2, 23, 24, 33, and 39: Children's Health	154
A. INTRODUCTION	154
B. CHILD HEALTH IN CANADA	157
C. SPECIAL NEEDS CHILDREN	158
Chapter 15 - Article 2: Sexual Orientation	165
Chapter 16 - Articles 2 and 30: Aboriginal Children	169
A. INTRODUCTION	169
B. ABORIGINAL CHILDREN IN CANADA	170
1. Child Protection Issues	173
2. Standard of Living	179
3. Health	181
4. Education and Culture	183
5. Jurisdictional Conflicts	185
6. Aboriginal Children Off-Reserve	186
7. Seeking Tailored and Local Solutions	187
8. Section 67 of the Canadian Human Rights Act	190
Chapter 17 - Ensuring Effective Implementation of the Convention on the Rights of the Child in Canada	193
A. EDUCATION AND AWARENESS-RAISING	195
1. Awareness of the Convention in Canada	195
2. The Need for Education	198
B. A CANADIAN CHILDREN'S COMMISSIONER	202
1. The Organization	202
2. The Role of the Children's Commissioner	206
C. FEDERAL INTERDEPARTMENTAL IMPLEMENTATION WORKING GROUP FOR CHILDREN	214
1. The Organization	214
2. Specific Roles of the Implementation Working Group	216
3. The Need for an Education Strategy	221
4. The Results	222
D. DATA COLLECTION	223
E. THE COMMITTEE'S COMMENTS	223
Chapter 18 - Ratification and Incorporation of International Human Rights Treaties: A Framework for Change	226
A. INITIATION OF NEGOTIATIONS	227

TABLE OF CONTENTS

1. Consultation and Cooperation.....	227
2. Getting the Process Started	228
3. National Interest Analysis.....	229
B. SIGNATURE AND RATIFICATION.....	230
1. At the Federal Level – A Formal Declaration of Intent.....	230
2. Working in a Federal System.....	233
3. Upon Ratification.....	233
C. POST-RATIFICATION – ENSURING EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF CANADA’S INTERNATIONAL TREATY OBLIGATIONS	233
1. The United Nations Reporting Requirement	233
2. Use of International Instruments When Proposing New Legislation and Policy 236	
D. THE COMMITTEE’S COMMENTS	237
Appendix A: Witnesses List	241
Appendix B: <i>Convention on the Rights of the Child</i>	256
Appendix C: Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography	271
Appendix D: Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict	278
Appendix E: 2003 Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child	283

Chair's Forward

In November 2004, the Senate Human Rights Committee embarked on a study of Canada's international obligations in relation to the rights and freedoms of children, filing an Interim Report, entitled *Who's in Charge Here? Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*, a year later. The Interim Report indicated that the *Convention on the Rights of the Child* has not been incorporated into domestic law and that there were gaps in its implementation. The Interim Report also noted witnesses concerns about the lack of public awareness about the Convention and children's rights in Canada.

Ultimately, the Committee used Canada's implementation of the Convention as a lens through which to analyze this country's broader approach to ratification and implementation of international human rights treaties, expanding upon the work that the Committee began with its first study, *Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations*. In the end, our intensive study of children's rights and the *Convention on the Rights of the Child* only confirmed the Committee's earlier conclusions that Canada must begin to take its international human rights treaty obligations more seriously. When the Canadian government ratifies a treaty it must keep its promises and work diligently towards effective implementation of that treaty at home. This is not happening now.

Canada signed the *Convention on the Rights of the Child* on 28 May 1990 and ratified it on 13 December 1991. Yet, the Committee's study clearly demonstrated that consecutive federal governments have not kept the promises that were made upon ratification. At the ground level, children's rights are being pushed to the side and even violated in a variety of situations—one only needs to take a brief survey of the issue of child poverty, or the situation of Aboriginal or special needs children to realize that this is true. The Convention has been effectively marginalized when it comes to its direct impact on children's lives. The Committee is deeply concerned about this situation, and through this study, emphasizes the importance of living up to our obligations under international human rights treaties. Serious initiatives to implement the Convention by the federal government, and by other levels of government across Canada, could have a profound impact on real children's lives. In this report, the Committee calls on all levels

of government in Canada to comply with our legal obligations respecting children by improving institutions, public policy, and laws that affect them.

As this study on children's rights draws to a close, I would like to thank the members of this Committee for their enthusiasm and dedication. Each Senator drew from their own area of expertise and life experience, and were touched by this study in a variety of ways. Through this report they have emphasized their wholehearted commitment to the full respect and effective implementation of children's rights in Canada.

Finally, I would like to thank the staff from both the Senate and the Library of Parliament who were involved in this study. In this regard, I would like to give special recognition and appreciation to Vanessa Moss-Norbury, Josée Thérien and Dr. Line Gravel, the Clerks of the Committee, and Laura Barnett, the Committee's Researcher. I would also like to thank the numerous witnesses who appeared before this Committee, both in Canada and elsewhere, for providing us with their valuable perspectives on the *Convention on the Rights of the Child*, the state of children's rights in Canada, and the most effective means for implementing international law in the domestic context.

Like the Interim Report before it, this Report is dedicated to Canada's children, in the expectation that, if its recommendations are implemented, it can provide children with the means to have their voices heard as citizens in our society.

Executive Summary

This Study (Chapter 1)

In November 2004, the Standing Senate Committee on Human Rights was authorized by the Senate to examine and report upon Canada's international obligations with regard to the rights and freedoms of children. From the outset, the Committee reviewed Canada's international obligations with respect to children's rights as a case study reflecting the broader implications of ensuring that domestic legislation and policies comply with Canada's international human rights obligations, and in keeping with a broader mandate that began with this Committee's first report in 2001, *Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations*. The primary aim of this study was to assess whether the United Nations *Convention on the Rights of the Child* has been implemented, whether Canadian children are benefiting from it, and whether the Convention has been used as a tool to address key problems of facing children in this country.

The Committee also looked at the role of Parliament within this framework.

Canadian Implementation of International Law (Chapter 2)

In November 2005, the Committee tabled its Interim Report, *Who's in Charge Here? Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*, in the Senate. That report built on *Promises to Keep*, discussing the application of the international obligations in domestic law.

In Canada, international human rights treaties are rarely incorporated directly into Canadian law, but are indirectly implemented by ensuring that pre-existing legislation is in conformity with the obligations accepted in a particular convention. Parliament plays no role in ratification, thus international human rights treaties that are not directly incorporated into domestic legislation bypass the parliamentary process. Implementation of international law where provincial laws and policies are affected is the responsibility of the federal, provincial and territorial governments. The federal government has

adopted a policy of consulting with provinces and territories before signing and ratifying treaties on matters within their jurisdiction in order to deal with these complexities.

With respect to Canada's reporting obligations under human rights treaties, the Continuing Committee of Officials on Human Rights facilitates preparation of Canada's country reports to the United Nations human rights treaty bodies. When the treaty body issues its Concluding Observations, the Continuing Committee's role is to keep provincial and territorial governments apprised of any comments on the scope of the rights guaranteed by the convention.

One of the key concerns expressed by witnesses is the federal government's unwillingness to directly incorporate international human rights treaties. However, the government has an obligation to make best efforts to comply with international treaties domestically through domestic implementation, no matter what jurisdictional hurdles are entrenched in the Constitution. In addition, the Committee heard that the Continuing Committee is not an efficient mechanism for ensuring coordination among jurisdictions or with the various treaty bodies, because of its limited mandate. Current reporting and dissemination processes are too complex, and concerns have been expressed about the lack of transparency and lack of real public or parliamentary input in the reporting and follow-up process, as well as the lack of public dissemination of the treaty bodies' Concluding Observations.

Children's Rights and the Canadian Context (Chapters 3 to 17)

Chapter 3 provides an overview of the *Convention on the Rights of the Child* – the principles enshrined in it, the Optional Protocols, and the role of the UN Committee on the Rights of the Child. Canada signed the Convention on 28 May 1990 and ratified it on 13 December 1991. This chapter focuses on the value of a rights-based approach, which emphasizes **that all rights are equal and universal; that all people, including children, are the subject of their own rights and should be participants in development, rather than objects of charity; and that an obligation is placed on states to work towards ensuring that all rights are being met.** The rights-based approach is of particular importance in the discussion of children's rights because of

children's often intense vulnerability, the frequent competition between children's rights and those of adults, and the resulting ease with which a more paternalistic and needs-based approach can be adopted. Children's voices rarely inform government decisions, yet they are one of the groups most affected by government action or inaction. Children are not merely underrepresented; they are almost not represented at all. The *Convention on the Rights of the Child* properly puts children at the centre, in the context of their family, their community, and their culture. Nevertheless, there is a real gap between rights rhetoric and the reality of children's lives in Canada – many people in Canada and elsewhere continue to resist full implementation of the Convention.

Chapter 4 discusses implementation of the Convention in Canada, including the lack of enabling legislation, the weight given to judicial interpretation, Canada's reservations to the Convention and the impact of Canada's federal nature on implementation. The Committee finds that the federal government's approach to compliance with children's rights, and with the Convention in particular, is inadequate. Jurisdictional complexities, the absence of effective institutions, an uncertain approach to human rights law, and lack of transparency and political involvement indicate that the Convention is being ineffectively applied in the Canadian context. What is needed to push both the issue and respect for the democratic process further is enhanced accountability, increased parliamentary and public input, and a more open approach to compliance that promotes transparency and enhanced political will.

Chapters 5 to 16 discuss Canadian compliance with specific articles of the *Convention on the Rights of the Child*. These chapters highlight the Committee's observations and recommendations with respect to implementation and use of the Convention in terms of issues of participation and expression, violence against children, exploitation of children, youth criminal justice, child welfare, adoption and identity issues, migrant children, early childhood development and care, child poverty, health issues, sexual minority children, and Aboriginal children. The Committee's intention was not to study these critical issues exhaustively for answers, but to investigate whether these issues and concerns are dealt with using the *Convention on the Rights of the Child*. The Committee's observations are accompanied by suggestions and recommendations as

to how the federal, provincial, and territorial governments can all move forward to ensure the protection of children's rights in Canada.

In Chapter 17 the Committee concludes that the *Convention on the Rights of the Child* is not solidly embedded in Canadian law, in policy, or in the national psyche. Canadians are too often unaware of the rights enshrined in the Convention, while governments and courts use it only as a strongly worded guiding principle with which they attempt to ensure that laws conform, rather than acting as if they are bound by it. Also, no body is in charge of ensuring that the Convention is effectively implemented in Canada, and the political will is lacking. Implementation is key to making the Convention work, and for Canada to claim that it fully respects the rights and freedoms of its children, it should improve its level of actual compliance. The federal government needs to take the lead with respect to implementation of the Convention.

The Committee concludes that the federal government does not have effective mechanisms in place to ensure compliance with its international human rights treaty obligations. As a result, the Committee proposes measures to guarantee systematic monitoring of the Convention's implementation in order to ensure effective compliance. These include proposals for the establishment of a federal interdepartmental implementation working group to coordinate and monitor federal legislation and policy affecting children's rights, and an independent children's commissioner to monitor government implementation of children's rights at the federal level and liaise with provincial child advocates. The Committee also emphasizes the need for awareness-raising with respect to both the Convention and the rights-based approach embedded within it. Most importantly, through its recommendations the Committee seeks to strengthen the active involvement of children in all institutions and processes affecting their rights.

Proposed Framework for Implementing International Law in Canada (Chapter 18)

Finally, in Chapter 18, the Committee emphasizes that Canada possesses no modern, transparent, and democratic international human rights treaty implementation process. Further, no institution has ultimate responsibility for ensuring that international human

rights conventions are effectively implemented. In response to this situation, the Committee outlines a framework for improving the process whereby Canada signs, ratifies and incorporates its international human rights obligations. This proposal calls for enhanced levels of accountability that will help to translate Canada's international human rights obligations into meaningful law, policy, and practice. In particular, the proposal emphasizes the need for Canada's ministers responsible for human rights to take ownership for Canada's international human rights obligations, and meet immediately, with renewed vigour, to ensure effective consultations and implementation of Canada's international human rights obligations. It is the hope of the Committee that some of the entrenched problems facing children today can be ameliorated by embracing the United Nations *Convention on the Rights of the Child* as a binding commitment for our children's benefit.

Summary of Recommendations

RECOMMENDATION 1 – *Participation and Expression (page 60)*

Pursuant to articles 12 to 15 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government dedicate resources towards ensuring that children's input is given considerable weight when laws, policies and other decisions that have a significant impact on children's lives are discussed or implemented at the federal level.

RECOMMENDATION 2 – *Corporal Punishment (page 70)*

Pursuant to articles 19 and 28 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government take steps towards the elimination of corporal punishment in Canada. Such steps should include:

- The immediate launch of an extensive public and parental education campaign with respect to the negative effects of corporal punishment and the need to foster enhanced parent-child communication based on alternative forms of discipline;
- Calling on the Department of Health to undertake research into alternative methods of discipline, as well as the effects of corporal punishment on children;
- Repeal of section 43 of the *Criminal Code* by April 2009; and
- Calling on the Department of Justice to undertake an analysis of whether existing common law defences – such as necessity and the *de minimis* defence – should be made expressly available to persons charged with assault against a child.

RECOMMENDATION 3 – *Bullying (page 74)*

Pursuant to article 19 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government implement a national strategy to combat bullying in Canada, accompanied by a national education campaign in cooperation with provincial and territorial governments to teach children, parents, teachers, and others about bullying, and to promote conflict resolution and effective intervention strategies.

RECOMMENDATION 4 – *Children Involved in Armed Conflict* **(page 77)**

Pursuant to article 38 of the *Convention on the Rights of the Child* and the *Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflicts*, the Committee recommends that the Canadian Forces:

- Develop a database to track statistics with respect to the recruitment and involvement of those under the age of 18 in the Canadian Forces;
- Make its recruitment policies with respect to those under 18 years of age openly available to the public;
- Review and assess recruitment practices to ensure full compliance with the Convention, including ensuring that priority in the recruitment process is given to those who are 18 years of age or older; and
- Report back to this Committee in July 2009 in order to review recruitment policies and compliance with the Convention.

RECOMMENDATION 5 – *UN Study on Violence* (page 77)

The Committee recommends that the federal government respond to the UN Study on Violence Against Children, and that it inform the international community, Parliament, and the Canadian public how it is responding to issues of violence against children and how it intends to improve upon policies to bring Canada into compliance with the *Convention on the Rights of the Child*.

RECOMMENDATION 6 – *Commercial Sexual Exploitation* (page 82)

Pursuant to articles 34 to 36 of the *Convention on the Rights of the Child* and the *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, the Committee recommends that the federal government develop and implement a strategy to combat the commercial sexual exploitation of children that will address:

- The predators who create the demand for the commercial sexual exploitation of children;
- Businesses and networks based on the commercial sexual exploitation of children;
- New technologies and their impact on child pornography and the commercial sexual exploitation of children; and
- Problem areas in terms of the involvement of children in the fashion industry, in marketing, in the media, and in the travel and tourism industry.

RECOMMENDATION 7 – *Child Labour (page 85)*

Pursuant to articles 32 and 36 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal, provincial and territorial governments, as well as parents, ensure that safe conditions exist for children who do work, and that such children are informed of their rights and encouraged to remain in school.

RECOMMENDATION 8 – *Children in Conflict with the Law (page 97)*

Pursuant to articles 37 and 40 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government:

- Withdraw its reservation to article 37 of the Convention and take concrete measures to work with the provinces and territories to ensure that youth are no longer detained with adults, and males no longer detained with female young offenders;
- Undertake to work proactively with the provinces and territories to assess whether the *Youth Criminal Justice Act* is working and to ensure that alternative measures are effectively implemented for youth in conflict with the law; and
- Work with the provinces and territories to provide training for child welfare authorities and health professionals in order to help them identify problems early in order to implement preventative intervention strategies for children at risk of coming into conflict with the law.

RECOMMENDATION 9 – *Child Protection (page 105)*

Pursuant to articles 9, 12, 19, 20, and 25 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government organize federal-provincial-territorial consultations with respect to child protection issues and children in the care of the state. These consultations should focus on whether the Convention has been implemented in the following areas:

- The need to involve youth more fully in the child protection process;
- Working towards a uniformly legislated age of 18 for cut-off from protection; and
- The need for continuing support for youth exiting the child protection system.

RECOMMENDATION 10 – *Adoption (page 109)*

Pursuant to articles 5, 18, 20 and 21 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee calls on governments across Canada to recognize and address the adoption crisis in this country, particularly in the case of Aboriginal children. The Committee recommends that the federal government organize consultations with its provincial and territorial counterparts with a view to:

- Increasing federal funding to promote the placement of children in permanent homes and to provide support services aimed at keeping children within their families;
- Streamlining the adoption process; and
- Reviewing Canada's adherence to the *Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption*.

RECOMMENDATION 11 – *Identity (page 115)*

Pursuant to articles 7 and 8 of the *Convention on the Right of the Child*, the Committee recommends that the federal-provincial-territorial negotiations on adoption proposed in Recommendation 10 should include consideration of access to a biological parent's identity and of the benefits of identity disclosure vetos. The Committee also recommends that Assisted Human Reproduction Canada review the legal and regulatory regime surrounding sperm donor identity and access to a donor's medical history to determine how the best interests of the child can better be served.

RECOMMENDATION 12 – *Migrant Children (page 138)*

Pursuant to articles 7, 9, 10, 11, 21, 22, and 35 of the *Convention on the Rights of the Child* and the *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, the Committee recommends that:

- The Senate committee examining Bill C-14 take the concerns voiced in this report into serious consideration and that if the Bill is passed, the federal government implement a pilot project to determine whether immigration officials can rely on the provincial adoption approval process to assess whether the best interests of the child are being served;
- The Department of Citizenship and Immigration devote more resources to rectify backlogs delaying family reunification, particularly in its overseas visa offices, and strongly consider changes to immigration guidelines to allow

children to be processed inland like spouses, as well as allowing separated children to include their parents on applications for permanent residence;

- Specific measures be put in place to ensure effective identification and protection of potentially separated children at the border;
- Priority always be given to the best interests of the child when dealing with the detention of migrant children;
- Migrant children are returned to their country of origin only after a final determination of whether or not compelling humanitarian and compassionate grounds exist to allow the child to remain in Canada, and a comprehensive pre-removal risk assessment with significant emphasis on the best interests of the child has been undertaken; and
- All immigration and border services officials dealing with children in any way receive orientation and ongoing training to ensure that they are fully aware of children's rights, as well as how to communicate effectively with children of different cultural backgrounds.

RECOMMENDATION 13 – *Early Childhood Development (page 145)*

Pursuant to articles 18, 28, and 29 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government meet with provincial and territorial governments to help coordinate the establishment of measurable standards and guidelines for delivering early childhood development and child care to children across the country, matched by adequate funding. Consultations should begin immediately, with proposed solutions to be presented to the Canadian public by July 2009.

RECOMMENDATION 14 – *Child Poverty (page 153)*

Pursuant to articles 26 and 27 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government develop a federal strategy to combat child poverty that should be put into effect as soon as possible, accompanied by clear goals and timetables. Among other things, such a plan should include preventative measures aimed at high-risk families and a comprehensive housing strategy.

RECOMMENDATION 15 – *Children’s Health (page 164)*

Pursuant to articles 2, 23, 24, 33, and 39 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal, provincial, and territorial governments implement an improved process to improve services to special needs children by July 2008. Working to resolve this crisis on an immediate and on-going basis, governments should develop a consultation process to with advocacy groups, service providers, health professionals and special needs children. Early intervention should be a key focus of these consultations.

RECOMMENDATION 16 – *Sexual Minority Youth – Statistics (page 168)*

Pursuant to article 2 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government act to fill the significant gaps in knowledge and statistics with respect to sexual minority youth and gender differences therein.

RECOMMENDATION 17 – *Sexual Minority Youth (page 168)*

Pursuant to article 2 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that all policies and strategies implemented by the federal government with respect to youth take into account the specific needs of sexual minority youth.

RECOMMENDATION 18 – *Aboriginal Children (page 191)*

Pursuant to articles 2 and 30 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that:

- Section 67 of the *Canadian Human Rights Act* be repealed;
- The federal government target funding as a priority for “least disruptive measures” with respect to child welfare, accompanied by an increased emphasis on prevention and early intervention;
- The federal government make housing a top priority and develop enhanced initiatives to promote economic development on-reserve;
- The federal government provide more funding to ensure that support services continue for Aboriginal children living off-reserve;
- The federal government review the services that it provides to Aboriginal communities to ensure that the approach and content are effectively tailored to meet the specific needs of Aboriginal children, youth, and families; this

includes working directly with Aboriginal communities in the development of programs and services designed to meet their needs;

- The federal government expand the ability of health services to provide in-home supports, and to get involved early and work with children in their homes;
- The Department of Indian Affairs and Northern Development provide our Committee with an update on the results of the youth engagement strategy on suicide, as well as the status of the National Aboriginal Youth Suicide Prevention Strategy – this Strategy should be implemented as swiftly as possible;
- The federal government accelerate work with provincial and territorial ministers of education to discuss ways in which Aboriginal people can be encouraged to become teachers and to work on reserves;
- While recognizing the need for Aboriginal teachers on-reserve, the federal government work with provincial and territorial ministers of education to remove barriers to facilitate the employment of Aboriginal teachers off-reserve if they so desire;
- The federal, provincial, and territorial governments work with Aboriginal leadership to carefully examine policies that have an impact on Aboriginal children's lives through the framework of the *Convention on the Rights of the Child*; and
- All federal policies and legislation with respect to Aboriginal children place particular emphasis on the need to take the cultural needs of Aboriginal children into account.

RECOMMENDATION 19 – *Compliance with the Convention (page 195)*

As the federal government has signed and ratified the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government immediately implement and comply with its obligations under that Convention.

RECOMMENDATION 20 – *Children's Commissioner (page 214)*

The Committee recommends that Parliament enact legislation to establish an independent Children's Commissioner to monitor implementation of the *Convention on the Rights of the Child*, and protection of children's rights in Canada. The Children's Commissioner should report annually to Parliament.

RECOMMENDATION 21 – *Interdepartmental Implementation Working Group (page 222)*

The Committee recommends that an interdepartmental implementation working group for children's rights be established in order to coordinate activities, policies, and laws for children's rights issues.

RECOMMENDATION 22 – *Continuing Committee of Officials on Human Rights (page 229)*

The Committee recommends that responsibility for the Continuing Committee of Officials on Human Rights be transferred immediately from the Department of Canadian Heritage to the Department of Justice.

RECOMMENDATION 23 – *Ministerial Responsibility (page 239)*

The Committee recommends that the federal, provincial and territorial ministers responsible for human rights meet immediately with renewed vigour to take ownership for effective consultations and implementation of Canada's international human rights obligations.

RECOMMENDATION 24 – *Framework for Ratification and Implementation of Canada's International Human Rights Obligations (page 240)*

a) The Committee recommends that the federal government develop a new policy framework for the signature, ratification and implementation of Canada's international human rights obligations, including:

- Notice to Parliament, the provinces and territories at the commencement of human rights treaty negotiations, with an undertaking to begin consultations with Parliament, all levels of government, and stakeholders;
- Regular reporting on the progress of international treaty negotiations to Parliament, the provinces and territories, and the public;
- Production of a national impact study to be made available to all involved in the consultations;
- Regular feedback from those involved in the consultation process with the federal government;
- Tabling of a "Declaration of intent to comply" in Parliament signalling the executive branch's intent to proceed towards signature of the international instrument, accompanied by a reasonable timeframe for Parliament to provide its input before signature; and

- **Tabling of the international instrument in Parliament once it has been ratified by the Executive, accompanied by an implementation plan including legal and financial implications, and a timetable for implementation. Parliament should be given sufficient time to provide input into this plan.**
- b) The Committee recommends that the federal government certify that all new federal legislation passed is in compliance with Canada's international human rights obligations.**
- c) The Committee recommends that the federal government develop a transparent and inclusive process to ensure consultation with Parliament and the public when preparing Canada's country reports to the various UN treaty bodies. Canada's country reports, the UN treaty bodies' Concluding Observations, and a follow-up Government Response should be tabled in Parliament and referred for committee scrutiny, subject to a fixed timeline for response.**

Chapter 1 - Introduction

A. THE MANDATE

On 3 November 2004, the Standing Senate Committee on Human Rights (“the Committee”) was authorized by the Senate to examine and report upon Canada’s international obligations with respect to the rights and freedoms of children. In particular, the Committee was authorized to “examine our obligations under the United Nations *Convention on the Rights of the Child*; and whether Canada’s legislation as it applies to children meets our obligations under this Convention.”

The Committee heard from more than 215 witnesses during its intensive study of the impact of the UN *Convention on the Rights of the Child*¹ (“the Convention”) on Canadian law. From the outset, the Committee reviewed Canada’s international obligations with respect to children’s rights and freedoms as a case study reflecting the broader implications of ensuring that domestic legislation and policies comply with Canada’s international human rights obligations, and in keeping with a broader mandate that began with this Committee’s first report in 2001, *Promises to Keep: Implementing Canada’s Human Rights Obligations*.²

In terms of children’s rights more specifically, the Committee sought to answer the following questions: Is Canada implementing the *Convention on the Rights of the Child* in domestic law and policy, and if so, how? Are all children in Canada benefiting from the Convention? Are specific groups of vulnerable children benefiting from it? Has the Convention furthered federal, provincial, and territorial policies for such children? Are the federal, provincial, and territorial governments and society responding to the challenges confronting today’s children? The Committee proceeded to evaluate obstacles to the protection of children’s rights and freedoms as enunciated by the *Convention on the Rights of the Child*, looking at whether

¹ UN General Assembly Resolution 44/25 1989, see Appendix B.

² Report of the Standing Senate Committee on Human Rights, *Promises to Keep: Implementing Canada’s Human Rights Obligations*, December 2001, available at:

www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02dec01-e.htm The mandate of this study was to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada’s international and national human rights obligations.

Canadian policy and legislation reflect the provisions of, and are in compliance with international obligations under, this international human rights instrument. Although the Committee focused its attention on federal government initiatives in this regard, it recognizes that Canada's provincial and territorial governments have a concomitant obligation to implement the *Convention on the Rights of the Child* within their respective jurisdictions. The Committee also looked at the role of Parliament within this framework.

While the Committee originally received a mandate to report back to Parliament by 22 March 2005, it quickly realized that a much more exhaustive study into children's rights was emerging from its investigations. Because of this, and the exigencies of the parliamentary calendar, the deadline for presentation of the Committee's final report was ultimately extended to 31 April 2007, and the Committee tabled an Interim Report in the Senate in November 2005, entitled *Who's in Charge Here? Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*.³

B. THE COMMITTEE'S WORK

1. An In-Depth Examination of the Canadian Context and Fact-Finding Missions Abroad

a) The Canadian Context

Between December 2004 and October 2006, the Committee met with witnesses⁴ in Ottawa to discuss the rights of children and the manner in which Canada is implementing its international obligations under the Convention. Witnesses represented perspectives from government, the academic, legal and advocacy fields, and youth. The Committee also held a series of hearings across Canada to examine the particular needs and concerns of provincial government officials, provincial ombudsmen for children, non-profit service organizations, and children themselves. In St. John's, Newfoundland; Fredericton, New Brunswick; Charlottetown, Prince Edward Island; Halifax, Nova Scotia; Winnipeg,

³ Report of the Standing Senate Committee on Human Rights, *Who's in Charge Here? Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*, November 2005, available at www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep19nov05-e.htm

⁴ See Appendix A for a complete list of witnesses.

Manitoba; Regina, Saskatchewan; Edmonton, Alberta; Vancouver, British Columbia; Montréal, Quebec; and Toronto, Ontario, the Committee met with witnesses to discuss the provincial laws currently in place, how those laws are being implemented, various concerns surrounding children's rights, awareness of the Convention and children's rights, and how children are affected by laws and policies at the municipal, provincial, and federal levels. Throughout these hearings the Committee placed special emphasis on hearing the voices of children themselves. This testimony, combined with the UN Committee on the Rights of the Child's Concluding Observations with respect to Canada, make up the prime source of evidence for our report. As a final note, it is important to understand that when the Committee refers to the federal government's position in this report, it is referring the position of cumulative Canadian governments, rather than the position of one particular government in time.

b) The Comparative Analysis

In addition to its hearings in Canada, the Committee went on two fact-finding missions abroad to conduct comparative analyses, and to explore the intricacies of international human rights mechanisms and international perspectives on the Convention, as well as examining how other countries are implementing the Convention. Early in its mandate, the Committee travelled to Geneva, Switzerland, to meet with United Nations officials and other institutions to gain a better understanding of Canada's international obligations with regard to children's rights under the Convention and other UN instruments as a basis for its future work. At that time, the Committee observed proceedings before the Committee on the Rights of the Child and met with its members for a perspective on the Convention and the operation of the monitoring body, and to receive comments and criticisms on Canada's progress in meeting its obligations. The Committee also met with: the NGO Group for the *Convention on the Rights of the Child*; officials from the United Nations High Commissioner for Refugees; officials at UNICEF (the United Nations Children's Fund) working with the UN Study of Violence Against Children; officials at the International Labour Office; officials at the Inter-Parliamentary Union; and Mehr Khan Williams, the Deputy High Commissioner for Human Rights (as she then was).

During that same fact-finding mission, the Committee travelled to Stockholm, Sweden, often seen as a leader with respect to implementation of the Convention. The Committee took this opportunity to learn how a like-minded government undertakes its reporting obligations under the Convention, and implements its international obligations in domestic law. The Committee met with a network of parliamentarians working on children's rights, as well as officials from the Swedish Ministry of Health and Social Affairs. Finally, the Committee met with Lena Nyberg, the Children's Ombudsman in Sweden, to hear about the operation of her office and her perspective on the status of children's rights in Sweden. Our Committee learned that although Sweden declared its commitment to the Convention through a Bill approved by Parliament and conducted a review of its legislation with respect to children, the country has not directly implemented the Convention into specific enabling legislation.

In October 2005, the Committee travelled to the United Kingdom to continue with its comparative analysis, given the similarities between the United Kingdom and Canada in terms of parliamentary framework and approach to international law. The British government is currently dealing with many of the same issues as Canada, such as treatment of children in the criminal justice and child welfare systems, corporal punishment, and high rates of child poverty. The Committee met with researchers and officials from various departments and organizations in London and Edinburgh, including: the All Party Parliamentary Group on Children; the Joint Committee on Human Rights; the Scottish Youth Parliament; and the Children's Commissioners for England and Scotland. The Committee also met with a variety of voluntary sector organizations and gained their perspectives on the implementation of children's rights and the ability of the government to meet its obligations.

During this mission, the Committee also travelled to Oslo, Norway. It found that not only did Norway lead the way for the world by establishing the first-ever national children's ombudsman in 1981, it was the only dualist⁵ country that had expressly incorporated the *Convention on the Rights of the Child* through domestic enabling

⁵ For an explanation of "dualism" see Chapter 2, section C of this report.

legislation.⁶ The Committee met with officials from the departments of Foreign Affairs, Justice, and Children and Family Affairs, as well as researchers and organizations, including the Ombudsman for Children, Save the Children Norway, and Childwatch International Research Network.

2. Who's in Charge Here? The Interim Report

In November 2005, the Committee tabled its Interim Report (*Who's in Charge Here? Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*) in the Senate. That report discussed the history and background of children's rights in Canadian and international human rights law, as well as the application of the Convention in domestic law. It also discussed lessons learned, highlighting witnesses' concerns about the lack of full implementation of the Convention by the federal, provincial, and territorial governments because of jurisdictional issues, the apparent unwillingness of various levels of government at times to comply strictly with the terms of the Convention, the lack of uniform standards, an over-complex reporting process to the Committee on the Rights of the Child, and a lack of public awareness about the Convention and children's rights.

The Interim Report ultimately focused on the process of implementation of international law in Canada, with particular emphasis on children's rights and the *Convention on the Rights of the Child*. In it, the Committee explored witnesses' concerns and recommended a number of mechanisms to improve Canada's ratification and incorporation processes with respect to both the *Convention on the Rights of the Child* and international human rights treaties more generally. Based on an approach utilizing policy, legislation, and education, the Committee's recommendations aimed to create a more effective and accountable system. The Committee also suggested means to ensure a more effective application of the Convention in Canada. Through the Interim Report, the Committee called on the federal government to comply with its legal obligations respecting children by improving institutions, public policy, and laws that affect them. However, we also noted that the provincial and territorial governments have jurisdiction

⁶ For a discussion of Norway's *Human Rights Act, 2003*, see footnote 455.

over many aspects of children's rights and need to be included in any discussion with respect to more effective implementation.

3. This Final Report

Using the Interim Report as a departure point, this Final Report reiterates and reinforces those earlier more process-oriented recommendations and goes on to focus on specific articles of the Convention that were signalled to the Committee as issues of particular concern in Canada. Broadly, these included issues of participation and expression, violence against children, exploitation of children, youth criminal justice, child welfare, adoption and identity issues, migrant children, health issues, early childhood development and care, child poverty, sexual minority children,⁷ and Aboriginal children. In continuing its in-depth examination of these issues, the Committee attempted to respond to concerns that it heard expressed across Canada in order to ensure respect for and effective implementation of specific articles of the Convention to benefit all children, in particular those most marginalized in our society.

⁷ The term sexual minority children is used in this report to refer to individuals under 18 who identify themselves as lesbian, gay, bisexual, transgender, or questioning their sexual orientation.

Chapter 2 - Implementation of International Law in Canada

This chapter uses the Committee's previous reports, *Promises to Keep* and *Who's in Charge Here?*, as building blocks to provide an overview of the implementation of international treaties in Canadian law before delving into the specifics of the *Convention on the Rights of the Child*.

A. RATIFICATION

Canada's executive branch of government has the power to sign and ratify international treaties. This power is not specifically delineated in Canada's Constitution; rather, authority to do so stems from the Royal Prerogative. Cabinet prepares an Order in Council authorizing the Minister of Foreign Affairs to sign an Instrument of Ratification. Once this Instrument is deposited with the appropriate authority, it is considered that Canada has ratified the convention.⁸

Parliament, representing the legislative branch of government, is not involved in this process. There is currently no formal role for Parliament, with no legal requirement for parliamentary approval or study of a treaty prior to ratification. In fact, Parliament is not notified when treaty negotiations begin, nor is it consulted concerning the preparation, cost, desirability or impact of such a treaty. Only on an *ad hoc* basis does the government table treaties with Parliament following their ratification. As a result, international human rights treaties that are not directly incorporated into domestic legislation bypass the parliamentary process.⁹

⁸ *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission* [1978] 2 S.C.R. 141; *Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario*, [1937] 1 D.L.R. 673 (J.C.P.C.) ("*Labour Conventions Case*"); Joanna Harrington, "State Actors and the Democratic Deficit: The Role for Parliament in Treaty-Making," Document prepared for the Department of Justice, May 2005, pp. 6-7, 23-24.

⁹ Harrington, "State Actors and the Democratic Deficit," pp. 2-4, 24-28.

B. RESERVATIONS

At the time of ratification, the Executive also has the power to enter reservations to international treaties that allow them. A reservation is a unilateral statement made when signing or ratifying a treaty which essentially excludes or modifies the application of certain provisions of the treaty in the reserving state.¹⁰ Its purpose is to allow a state to ratify an international instrument in order to let the consensus document go forward, while still recognizing that a certain provision within that instrument is not in this country's best interests. Although the *Vienna Convention on the Law of Treaties* discourages states from making reservations and requires that they "must be compatible with the goal and objective of the treaty,"¹¹ ultimately, reservations allow the international community to reach a compromise – encouraging the participation of as many states as possible by allowing them to protect important national interests, while still ensuring the integrity of the treaty.¹² Canadian governments have traditionally been opposed to making reservations to human rights treaties based on the "belief that human rights treaties must establish universal schemes rather than a collection of different legal programs for each State."¹³

C. APPLICATION AND IMPLEMENTATION

Government and academic witnesses appearing before the Committee for both this study and *Promises to Keep* described the process of implementing international treaties in domestic law in some detail. They highlighted the fact that Canada operates according to a "dualist" model similar to many other Commonwealth nations insofar as the actual incorporation and application of international treaties in domestic law is concerned. In Canada, a treaty that has been signed and ratified by the government requires incorporation through domestic legislation to be actually enforceable at the national level

¹⁰ Nicole LaViolette, *The Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet Acceded* (January 2005), p. 62.

¹¹ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, A/Conf 39/28, art. 2.

¹² J.-Maurice Arbour, *Droit international public*, 4th ed. (Cowansville, Quebec: Éditions Yvon Blais, 2002), p. 99; LaViolette, *The Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet Acceded*, p. 62.

¹³ LaViolette, *The Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet Acceded*, p. 62.

– this is neither a self-executing nor an automatic process.¹⁴ This is in contrast to the monist model operational in countries such as the United States, where once Congress ratifies a treaty, that instrument is enforceable in American law.¹⁵ As stated by Maxwell Yalden, former member of the UN Human Rights Committee, “Canada is a dualist country where, in theory, we must legislate in order to bring an international treaty into Canadian law in order for it to be justiciable in the courts.”¹⁶ Despite popular misconceptions, signing and ratifying a treaty have limited legal effect, if any, in domestic law.

Witnesses from the departments of Justice and Foreign Affairs noted that the Canadian government has two basic approaches to dealing with the domestic implementation of international conventions. In some instances, the government will develop specific legislation to ensure the domestic application of a particular international instrument. This is the case in relation to the *Rome Statute* of the International Criminal Court,¹⁷ implemented in Canada through the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*;¹⁸ the United Nations *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*,¹⁹ implemented through the *Anti-Personnel Mines Convention Implementation Act*;²⁰ and the Geneva Conventions for the Protection of War Victims, implemented by the *Geneva Conventions Act*.²¹

Another approach is to avoid the development of specific enabling legislation, and to rely on existing domestic laws that are presumed to already respond to the concerns set out in the international treaty. When applying this approach, government officials conduct a review and analysis of existing law before ratifying the treaty to determine

¹⁴ *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*; “Labour Conventions Case,” Harrington, “State Actors and the Democratic Deficit,” p. 7.

¹⁵ However, Benjamin Dolin notes that “the impact of ratified treaties in U.S. law is not always clear. American jurisprudence has held that some treaties are not self-executing.” See *International Instruments and their Applicability in Canada* (Ottawa: Library of Parliament, July 2005), p. 23.

¹⁶ Maxwell Yalden, former member, United Nations Human Rights Committee, testimony before the Committee, 21 March 2005.

¹⁷ A/CONF.183/9.

¹⁸ S.C.2000, c. 24.

¹⁹ A/C.1/57/L.36.

²⁰ S.C. 1997, c. 33.

²¹ R.S.C. 1985, c. G-3.

whether any amendment or new law is required to comply with the treaty obligations.²² The federal government has adopted a policy of consulting with provinces and territories before signing and ratifying treaties on matters within non-federal jurisdiction in order to deal with these complexities. In the case of human rights treaties, this practice was formalized in an agreement reached at a 1975 meeting of federal and provincial ministers responsible for human rights that included the establishment of the Continuing Committee of Officials on Human Rights.²³ As stated by Irit Weiser, former Director of the Human Rights Law Section at the Department of Justice, during her appearance before this Committee in 2001:

As a prelude to ratification, the officials of the Department of Justice consult with colleagues in other federal departments; other agencies; the provinces and territories through the vehicle of [the] continuing committee; and with Aboriginal groups and other non-governmental groups. This consultation determines several things. It decides whether existing domestic laws and policies already conform to the treaty obligations. It determines if there are inconsistencies and if there are it decides whether new legislation and policies should be adopted or whether existing legislation and policies should be amended. And finally, it determines whether it is appropriate to maintain the domestic position even though it is inconsistent with the treaty provision and enter a reservation or a statement of understanding.²⁴

John Holmes of the Department of Foreign Affairs told us in 2001 that,

we do not ratify until all jurisdictions indicate they support ratification and are in compliance with the obligations contained therein... We would await the results of provincial action or indication. We would wait to see that they were in compliance with the instrument before we moved to ratification.²⁵

²² The Honourable Irwin Cotler, Minister of Justice, testimony before the Committee, 11 April 2005.

²³ *Promises to Keep*, p. 23. For a full discussion of the role of the Continuing Committee, see section D of this chapter.

²⁴ Irit Weiser, Director, Human Rights Law Section, Department of Justice, testimony before the Committee, 11 June 2001.

²⁵ John Holmes, Director, United Nations, Criminal and Treaty Law Division, Department of Foreign Affairs and International Trade, testimony before the Committee, 11 June 2001.

Federal government policy in this regard is set out in the *Core document forming part of the reports of States Parties: Canada*,²⁶ which forms part of Canada's periodic reports under international human rights treaties to the United Nations:

Some human rights matters fall under federal jurisdiction, others under provincial and territorial jurisdiction. Therefore, human rights treaties are implemented by legislative and administrative measures adopted by all jurisdictions in Canada. It is not the practice in any jurisdiction in Canada for one single piece of legislation to be enacted incorporating a particular international human rights convention into domestic law (except, in some cases, regarding treaties dealing with specific human rights issues, such as the 1949 Geneva Conventions for the protection of war victims). Rather, many laws and policies, adopted by federal, provincial and territorial governments, assist in the implementation of Canada's international human rights obligations.²⁷

Thus, international human rights treaties are rarely incorporated directly into Canadian law, but are indirectly implemented by ensuring that pre-existing legislation is in conformity with the obligations accepted in a particular convention. The argument is that because the federal government worked to ensure that Canada fulfils its obligations indirectly through the conformity of pre-existing legislation with the Convention, it does not have to directly incorporate the Convention by means of enabling or any other more explicit form of legislation. However, the government controls this verification process. Canada's approach to compliance is based on the government's opinion of its own conformity with the international instrument. The Committee learned that the federal government's unwillingness to directly incorporate human rights treaties is a key concern among a wide variety of witnesses.

Our Committee explored the concept of compliance and found that the term means the action or fact of being disposed to obey rules, or "meeting or in accordance with rules or standards."²⁸ "Compliance can be said to occur when the actual behavior of a given subject conforms to prescribed behavior..."²⁹ Witnesses appearing before the

²⁶ HRI/CORE/1/Add.91, 12 January 1998.

²⁷ *Ibid.*, para. 138.

²⁸ Judy Pearsal, ed., *Concise Oxford English Dictionary: Thumb Index Edition*, 10th ed. revised (Oxford: Oxford University Press, 2002).

²⁹ Oran Young, *Compliance and Public Authority* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979), p. 172.

Committee expressed uncertainty as to whether Canada's pre-existing legislation policy-oriented approach to international human rights treaties can truly be termed explicit compliance and urged the Committee to find ways to expressly implement the terms of the Convention. In particular, Jeffery Wilson expressed his frustration with the government's approach:

[Do not] delude yourself that this convention has some meaning. I make the point that it is not ratified into the Canadian law and so it has no binding nature and is more likely to be interpreted. It is of moral persuasion only.³⁰

The uncertainties noted by Jeffery Wilson were present in the testimony of federal ministers before the Committee. Former Justice Minister Irwin Cotler asserted that Canada is in full compliance with the Convention because of the federal government's consultation process and policy approach to implementation:

[A]s Minister of Justice, in that regard, one of my duties is to ensure that our legislation is in compliance with the Charter of Rights and Freedoms, and our international human rights obligations, including the children's rights convention...

[Since ratification], we have continued to review all proposed legislative and policy initiatives that have a direct impact upon children to ensure compliance with the Charter, the [Convention] and other international human rights obligations. In so doing, we consider children's rights from a contextual perspective because if we are to truly promote a child's best interests, it is necessary to consider all of their rights together.³¹

Former Health Minister Ujjal Dosanjh gave a more cautious response to the question of whether Canada is effectively implementing the Convention:

[W]hen nations enter into international obligations and international conventions, one assumes, and I do as well, that we look upon those as obligations... Whether we are able in reality to live up to the obligations that we have signed on to is another question.³²

Witnesses emphasized that the important question arising from the debate is: despite federal government assurances that it has reviewed existing laws and that Canada is in

³⁰ Jeffery Wilson, lawyer, testimony before the Committee, 13 December 2004.

³¹ Cotler testimony.

³² The Honourable Ujjal Dosanjh, Minister of Health, testimony before the Committee, 6 June 2005.

compliance with a Convention, if no legislation directly incorporates the terms of the Convention, what recourse is available to a child, adult, or institution that does not believe that Canada's laws are in compliance with its international human rights commitments? At the present time, no body or government other than the relevant UN human rights treaty body has a mandate to respond to such concerns.³³

Witnesses expressed concern that the government provides no clear message and little accountability. The only time the federal government is ever obligated to explain precisely how Canada is in compliance with a convention is every few years, in its report to the relevant UN Committee. Maxwell Yalden expressed his frustration with the Canadian approach: "I do not believe that we can hide behind this non-incorporation doctrine."³⁴

Former Minister Cotler's testimony before the Committee outlines the ambiguity of this situation:

I would conclude by saying that, first, it is a rights-based international treaty and that, second, we seek to have our legislation conform to that rights-based international treaty. We do not have the expressed obligation with regard to the international treaties as we do, for example, with respect to the obligatoriness in the manner of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, but there is a presumption of conformity with respect to international law. We seek, even without that notion of obligatoriness, to ensure that our legislation does in fact comport with our international obligations, having regard to the implementing issue where you may have mixed jurisdictional approaches, federal, provincial and the like.³⁵

The Committee notes that Canada's federal nature produces unique challenges for efficient and effective application of human rights conventions. Because many conventions span so many issues falling within different jurisdictions set out in the Constitution, and because of the sheer complexity of coordinating 13 jurisdictions, the federal government frequently faces situations in which federal-provincial-territorial

³³ These treaty bodies are: the Committee on the Rights of the Child, the Human Rights Committee, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, the Committee Against Torture, and the Committee on Migrant Workers.

³⁴ Yalden testimony.

³⁵ Cotler testimony.

cooperation is slow. As stated by the Honourable Ujjal Dosanjh, "Having come from the provincial government to the federal government, I can tell you that a lack of coordination exists at all levels of government and remains a serious issue."³⁶

It is important to note that the federal government's treaty-making and ratification powers do not give Parliament exclusive jurisdiction to adopt the legislation necessary to implement Canada's international legal obligations. Implementation of international treaties respects the jurisdictional boundaries laid out in the *Constitution Act, 1867*. As stated by the Privy Council in the seminal 1937 *Labour Conventions Case*, the federal government's need to implement international treaty commitments cannot be relied on as a basis for federal encroachment into areas of provincial jurisdiction.³⁷

As a result, implementation of international treaties where provincial laws and policies are affected is the responsibility of the federal, provincial and territorial governments. With reference to the *Convention on the Rights of the Child*, Wayne MacKay of Dalhousie University stated that,

[t]he federal government signed the Convention on the Rights of the Child that makes Canada as a nation state responsible for the implementation of that covenant. However, under our constitutional system the provinces and territories are responsible for the implementation of the covenant.

As the *Labour Conventions* case indicates, the federal government cannot enforce implementation.³⁸

Government witnesses noted that this need for provincial legislation and cooperation to ensure full compliance with Canada's international obligations has occasionally proven difficult in the past. Canada's inability to ratify the International Labour Organization's *Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment*³⁹ demonstrates this point. Each province has its own minimum age for labour, as is permitted by its primary jurisdiction over labour issues according to section 92(13) of the Constitution. As a result, while Canada remains broadly respectful of the principles

³⁶ Dosanjh testimony.

³⁷ Dolin, *International Instruments and their Applicability in Canada*, pp. 12-14.

³⁸ Wayne MacKay, Professor, Faculty of Law, Dalhousie University, testimony before the Committee, 16 June 2005.

³⁹ 1015 U.N.T.S. 297.

enumerated in Convention No. 138, some provinces do allow employment for children below the minimum age specified in the Convention. Canada has come under considerable criticism for these discrepancies and the federal government's inability to ratify the Convention.⁴⁰

Yet, Canada has an obligation to make best efforts to implement international treaties domestically, no matter what jurisdictional hurdles are entrenched in the Constitution. Peter Leuprecht of the Université du Québec à Montréal and Maxwell Yalden emphasized to our Committee that even when consultations and cooperation among the various jurisdictions prove difficult, once Canada has ratified an international treaty, lack of federal jurisdiction is not a valid excuse for failing to live up to the nation's international obligations. This position is clear in international law, as stated in the *Vienna Convention on the Law of Treaties*:

Art. 26 Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.

Art. 27 A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46.

This presumption of good faith means that states must intend the treaties they ratify to be effective – notably, through implementation. Signature is not a mere formality but entails real responsibilities to fulfil a state's international obligations to its utmost capacity.⁴¹ The failure of any State Party to furnish adequate means of enforcement constitutes a violation of the treaty. This point was emphasized in *Ariel Hollis Waldman v. Canada*,⁴² a case in which the UN Human Rights Committee criticized the federal government for violating the equality provision of the *International Covenant on Civil and Political Rights* through Ontario's funding of a separate Catholic school system –

⁴⁰ Jane Stewart, Acting Executive Director, Employment Sector, International Labour Office, and Frans Roselaars, Director of the Infocus Programme on the Elimination of the Worst Forms of Child Labour, International Labour Office, testimony before the Committee, 27 January 2005.

⁴¹ Rebecca Cook, "Violations of Women's Human Rights," (1994) *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 7, 1994, p. 147.

⁴² ICCPR/C/67/D/694/1996, Human Rights Committee, 67th Session, 18 October to 5 November 1999.

despite the fact that this preferential treatment is entrenched in section 93 of the *Constitution Act, 1867*.⁴³

D. ENFORCEMENT MECHANISMS

As suggested earlier in this chapter, enforcement mechanisms are an important part of the implementation process when discussing compliance with international law. While international trade treaties are traditionally bolstered by the presence of strong enforcement mechanisms that regulate trade disputes between nations, it is only recently that the international human rights sphere has begun to use more specific mechanisms to ensure that there are consequences for nations that fail to adhere to their obligations.

A clear example of such a mechanism is the recently implemented International Criminal Court, which provides criminal sanctions for those perpetrating crimes against humanity and war crimes. More common are the UN treaty bodies, which inspect the actions of states with respect to a particular human rights treaty – for example, the Committee on the Rights of the Child. These treaty bodies examine country reports and issue Concluding Observations commenting on and criticizing a country's level of compliance with a particular treaty, and providing recommendations for improvement. The treaty bodies fulfil an important monitoring role and their Concluding Observations carry significant political, moral and persuasive weight, although States Parties have no legal obligation to put these recommendations into effect.

In Canada, the Continuing Committee of Officials on Human Rights prepares Canada's reports to the UN treaty bodies. Representatives from the Continuing Committee appeared before this Senate Committee in June 2001 and April 2005 to provide us with information as to the Continuing Committee's role and mandate.

⁴³ Despite the Human Rights Committee's rebuke, the federal government responded that education was a provincial responsibility and that it could do nothing. For its part, the Ontario government refused to change its laws based on this ruling.

1. The Continuing Committee of Officials on Human Rights

The Continuing Committee is an organization formed within the Human Rights Program of the Department of Canadian Heritage as a permanent mechanism for coordination and collaboration with provinces and territories regarding the ratification and domestic implementation of international human rights instruments. It includes federal, provincial, and territorial representatives from every jurisdiction and meets twice a year as a forum for dialogue and exchange.

The Continuing Committee's mandate does not give it any policy- or decision-making authority, although it can make recommendations to the ministers responsible on its views concerning the development of Canada's positions on international human rights issues. In the past, the Continuing Committee has played an active role in the signing and ratification of international human rights treaties.⁴⁴

According to Eileen Sarkar at the Department of Canadian Heritage:

Since 1975, this committee has enabled the federal, provincial and territorial governments to share their views on human rights issues and exchange information on implementation of human rights treaties...

The committee is also involved in preparing for Canada's appearances before UN treaty bodies, and its members are more frequently participating as members of the Canadian delegation. The committee examines issues associated with each of the human rights treaties, and discusses specific UN recommendations in more depth, including sharing best practices.⁴⁵

2. Adequacy of the Reporting and Follow-Up Process

Some of the primary frustrations expressed to our Committee – both during these hearings, and in preparation for *Promises to Keep* – emphasized the inadequacy of Canada's reporting process and follow-up to the Concluding Observations issued by UN Committees. On a very practical level, our Committee heard that the Continuing Committee of Officials on Human Rights does not operate effectively and is not an

⁴⁴ LaViolette, *The Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet Acceded*, p. 61.

⁴⁵ Eileen Sarkar, Assistant Deputy Minister, Department of Canadian Heritage, testimony before the Committee, 18 April 2005.

efficient mechanism for ensuring coordination among jurisdictions or with the various treaty bodies in Geneva and New York. The Continuing Committee does not have an adequate mandate to fulfil these expectations – it is a consultation and coordination mechanism only.

Witnesses' concerns go beyond the Continuing Committee's mandate and extend to the democratic deficit and complexity of the entire reporting and follow-up process. Concerns emphasized the lack of transparency, low levels of ministerial or other significant political involvement, and lack of parliamentary or public input. It was pointed out that such issues lie at the heart of any functioning democracy.

a) Reporting to the UN Committee

In putting together the country report for UN Committees, each federal, provincial, and territorial jurisdiction prepares its own submission.⁴⁶ Reports from all jurisdictions are then consolidated by the Continuing Committee of Officials on Human Rights to create Canada's final report to the UN Committee.

The process of consolidating lengthy reports from each jurisdiction can lead to unwieldy documents. In its latest Concluding Observations, the Committee on the Rights of the Child criticized the complexity and length of Canada's reports:

the submission of a synthesis report based on both federal and provincial reports would have provided the Committee with a comparative analysis of the implementation of the Convention and a more coordinated and comprehensive picture of the valuable measures adopted by Canada to implement the Convention.⁴⁷

The Continuing Committee's compilation of the report is also a painstakingly slow process that can take up to three years. But Maxwell Yalden points out that Canada's complex federal structure is not a valid excuse:

⁴⁶ The federal component of the report for the Committee on the Rights of the Child is prepared by the departments of Justice and Health.

⁴⁷ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, CRC/C/15/Add.215, 27 October 2003., para. 2; see Appendix E.

We have been rather slow sometimes in preparing the reports to the committees. From our point of view, that is inevitable because of our complex federal system. That does not cut much ice with an international body because Canada, not the individual provinces and territories, is party to the covenant... We cannot really use that as an excuse.⁴⁸

He also refers to the need to create a more streamlined report:

our reports would be much more impressive and a much more effective description of and defence of our views if they were shorter and if there were better consultations between and among the provinces and federal government.

Each province does things differently. Some provinces list all the illegal grounds of violation of human rights, others do not. Some do partly and others do not. There is no consistency at all and that makes for a bad report.⁴⁹

Concerns also emphasize the lack of real public or non-governmental input into development of the country report. This Committee's first report, *Promises to Keep*, criticized the absence of parliamentary input into or scrutiny of the reporting process.⁵⁰ With respect to the *Convention on the Rights of the Child*, while Canada's country report comprises solely federal, provincial, and territorial government contributions, NGO commentary has been given to the UN Committee in past years in a separate document prepared by the Canadian Coalition for the Rights of the Child.

It is important to note that the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR) has also recognized that its own demands are onerous and is currently considering how best to streamline the UN treaty bodies' process. Every treaty body currently faces extreme backlogs in terms of receipt and examination of country reports.⁵¹

Maxwell Yalden and members of the Committee on the Rights of the Child emphasized that this entire process needs to be transformed, both in Canada and within

⁴⁸ Yalden testimony.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Promises to Keep*, pp. 24 and 31.

⁵¹ Deirdre Kent, Counsellor, Canadian Mission in Geneva, testimony before the Committee, 27 January 2005; OHCHR, "Enhancing the Human Rights Treaty Body System: The Treaty Bodies' Response to the Secretary-General's *Agenda for Further Change*," available at www.ohchr.org/english/bodies/treaty/reform.htm

the UN, in order to create a more comprehensive and coordinated reporting effort, with increased dialogue built into that new framework.

b) Concluding Observations of the UN Committee

The Geneva-based NGO Group for the *Convention on the Rights of the Child* and the UN Committee on the Rights of the Child also noted problems with Canada's approach to receiving the UN Committee's Concluding Observations. When a UN treaty body issues its Concluding Observations, the Continuing Committee's role is to keep provincial and territorial governments apprised of any comments on the scope of the rights guaranteed by the convention. However, these consultations are held behind closed doors. Although the Concluding Observations are available on the UN and Canadian Heritage's websites, little other effort is made to publicly disseminate UN Committees' comments and criticisms or to ensure public debate or follow-up. Witnesses criticized the lack of transparency in this process, noting the absence of any role for Parliament in reception and dissemination of the Concluding Observations.

Witnesses expressed concern that few people in Canada are aware of these Committees' Concluding Observations, in the context of children's rights, commenting that these Observations often have significant impact within the children's rights community for one year and are then forgotten.⁵² The Committee on the Rights of the Child itself has also noticed a lack of follow-up in Canada because parliamentarians are not sufficiently informed of their nation's obligations. Members comment that this is particularly so given that Concluding Observations tend to be "shelved" by the government.

Anne Bayefsky of York University, appearing before the Committee in

2001, commented on the lack of transparency both in the reporting process and in receipt of the Concluding Observations:

⁵² Elaine Petitot-Côté, International Baby Food Action Network, and Hélène Sakstein, IBFAN Arab World, NGO Group for the *Convention on the Rights of the Child*, testimony before the Committee, 28 January 2005.

It is not an open process. There is no dialogue in general... it is basically not a consultative process, which I think is extremely unfortunate. There is no reason it could not be a more constructive and inclusive process as to what our report should say and where we should go from here. The answer is basically that no one sees [country reports] in advance at the moment.

They are submitted, but what happens to them afterwards? The committees make recommendations on the basis of those reports. What happens to those recommendations? If an NGO has been particularly active and is able to drag along certain media, the recommendations get media attention. For the most part they are completely ignored. There is no process here in Canada to take the report and the subsequent commentary, to review them together in an open fashion and put forward constructive approaches to responding to those criticisms. Those reports go nowhere, until the next time they are due.⁵³

c) Our Committee's Findings

On the basis of testimony from across Canada and abroad, our Committee has found that the current reporting and dissemination processes are too complex, leading to problems of coordination, compounded by the omission of important stakeholders. Lack of transparency is a significant criticism. The Continuing Committee appears to work behind a veil of secrecy. Few in government, let alone the public, know anything about its composition, actions or deliberations. Although consultations held *in camera* do facilitate free discussion, they do little to promote awareness of the specific conventions and the state of human rights in Canada.

In addition, although the Continuing Committee itself meets twice a year, there have been no intergovernmental meetings on human rights at the ministerial level in more than 15 years. In *Promises to Keep*, this Committee criticized the Continuing Committee's inactivity in this respect. On 11 June 2001, Norman Moyer, Chair of the Continuing Committee, told our Committee that:

These hearings also come at a useful time for my committee. The Continuing Committee of Officials on Human Rights is in the process of reviewing its mandate and the way it operates. Therefore, any comments

⁵³ Anne Bayefsky, Professor, Department of Political Science, York University, testimony before the Committee, 4 June 2001.

that you may have on the nature of the committee will be much appreciated.⁵⁴

In testimony before the Committee in 2005, Eileen Sarkar of Canadian Heritage stated that “[y]our comments were taken into account, and I believe at the last meeting of the [Continuing] [C]ommittee there was some discussion of the possibility of proposing to ministers a ministerial-level meeting in 2006.”⁵⁵ Our Committee awaits information about any action taken in this respect.

Ultimately, the Committee’s comments made in *Promises to Keep* remain true:

The real issue and problem is not, however, that the Continuing Committee of Officials on Human Rights is not providing a public forum for domestic accountability and scrutiny of Canada’s implementation of its international human rights commitments. This is not its job. The real problem for Canada is that no other official body or institution of government is performing this function either.⁵⁶

What is lacking is real political involvement in the process at a ministerial level. As well, there is no role for Parliament to provide input or to monitor events with respect to Canada’s human rights treaties. This democratic deficit – which is only increased by the lack of transparency inherent in the current system, in the absence of both awareness-raising and public input – leads the Committee to conclude that Canada’s current reporting process and follow-up mechanisms are wholly inadequate.

⁵⁴ Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity, Chair of the Continuing Committee of Officials on Human Rights, testimony before the Committee, 11 June 2001.

⁵⁵ Sarkar testimony.

⁵⁶ *Promises to Keep*, p. 24.

Chapter 3 - Children's Rights and the Canadian Context

A. BRIEF HISTORY OF THE CONVENTION

As noted by Margaret Somerville of McGill University in her testimony before the Committee, the *Convention on the Rights of the Child*

expresses in a fairly succinct form the collected wisdom of millennia of human experience with regard to parents and children, and added to it is a late 20th century sensitivity to articulating human rights and how it should be if we could always achieve what we most want to achieve with respect to human rights.⁵⁷

The creation of the *Convention on the Rights of the Child* was an ambitious and complex undertaking. Drafting took eleven years, from March 1978 to March 1989. Canada played an instrumental role in this process, facilitating communication between over 40 countries with varying religious, ideological, cultural and political traditions. Former Prime Minister Brian Mulroney was also significant to the adoption process, jointly initiating and co-chairing the World Summit on Children at the United Nations in 1990 to encourage ratification of the Convention and draft a ten-year plan of action for children.

Reinforced by such political will, the Convention was ultimately adopted by the UN General Assembly in November 1989, representing the first time that the needs and interests of children were “expressly formulated in terms of human rights.”⁵⁸ The instrument captured the imagination of world leaders and was embraced with overwhelming enthusiasm by the entire world community. It is currently the most widely subscribed-to international treaty in history, ratified by 193 nations.⁵⁹ Canada was able to ratify the Convention once all the provinces and territories signalled their support for the

⁵⁷ Dr. Margaret Somerville, Centre for Medicine, Ethics, and Law, McGill University, testimony before the Committee, 15 May 2006.

⁵⁸ Ombudsman for Denmark, Sweden, Iceland, and Norway, *The Best Interests of the Child in our Time: A Discussion Paper on the Concept of the Best Interests of the Child in a Nordic Perspective*, October 1999, p. 7.

⁵⁹ Only the United States and Somalia had signed but failed to ratify the Convention as of March 2007.

Convention by sending letters of support to the federal government – Canada signed the Convention on 28 May 1990 and ratified it on 13 December 1991.

B. THE CRITICAL IMPORTANCE OF FOCUSING ON CHILDREN'S RIGHTS

1. The Rights-Based Approach

[C]hildren should have rights as human beings not as “human becomings.”⁶⁰

In attempting to highlight the necessity of addressing children's rights, the Senate Committee is fully aware that the world may have grown weary of the phrase “our children are our future.” While the statement remains true, witnesses have emphasized that the government, Parliament, and civil society need to move beyond that cliché and recognize that children are citizens *today*. Only in understanding this can we begin to foster a true culture of rights and responsibility in our society. Clarifying the rights-based perspective and guaranteeing its application in the Canadian context is crucial to ensuring a fulfilled and meaningful maturation of rights.

The Committee heard from witnesses that the rights-based perspective – which is embedded in the *Convention on the Rights of the Child* and modern international human rights law – emphasizes the need to focus on children as individuals with their own set of rights. The idea is that children are not merely objects of concern to be protected, but are also to be recognized as persons in their own right. As such, they will also begin to understand their responsibilities in society. As stated by Justice Jean-Pierre Rosenczveig, President of the Board of Directors of the International Bureau for Children's Rights, the *Convention on the Rights of the Child*

is deliberately oriented towards the 21st century in its recognition of the child as a person endowed with a heart and feelings, possessing rights, and not just as a small, fragile being who has to be defended against others and against himself or herself.⁶¹

⁶⁰ Otto Driedger, Professor Emeritus, University of Regina, School of Human Justice, testimony before the Committee, 19 September 2006.

⁶¹ Justice Jean-Pierre Rosenczveig, President of the Board of Directors of the International Bureau for Children's Rights, International Bureau for Children's Rights Conference, *Making Children's Rights Work*:

Viewing children's rights within this framework means that children are afforded protection beyond the level of simple survival or basic needs, thus facilitating the creation of a sustainable environment in which such rights can be protected in the longer term.⁶² The rights-based approach "means describing situations not in terms of human needs, or areas of development, but in terms of the obligation to respond to the rights of individuals. This empowers people to demand justice as a right, not as a charity."⁶³ As stated by the UN Committee on the Rights of the Child, "[i]mplementation of the human rights of children must not be seen as a charitable process, bestowing favours on children."⁶⁴ Charity does not allow individuals to achieve their full potential because it tends to treat people as objects, rather than as active participants in the development of their well-being.⁶⁵

In essence, the three primary features of the rights-based approach are as follows:⁶⁶

- **All rights are equal and universal**
- **All people, including children, are the subject of their own rights and should be participants in development, rather than objects of charity**
- **An obligation is placed on states to work towards ensuring that all rights are being met**

This approach demands a holistic form of programming to ensure widespread protection, while paying particular attention to the most vulnerable and marginalized in our society in order to ensure the full and equal development of individual rights.⁶⁷ The framework also

National and International Perspectives, Montréal, 18 November 2004.

⁶² Rana Khan, Legal Officer, United Nations High Commissioner for Refugees (Canada), testimony before the Committee, 2 May 2005.

⁶³ Mary Robinson, "Foreword," in *A Human Rights Conceptual Framework for UNICEF*, by Marta Santos Pais (Florence, Italy: UNICEF, 1999), p. iv.

⁶⁴ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5: General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, CRC/GC/2003/5, 27 November 2003, para. 11.

⁶⁵ Tara Collins, Senator Landon Pearson and Caroline Delany, Discussion Paper, *Rights-Based Approach*, April 2002, p. 3; Anne McGillivray, Professor, University of Manitoba, testimony before the Committee, 26 September 2005.

⁶⁶ Collins, Pearson and Delany, *Rights-Based Approach*, p. 1.

⁶⁷ Suzanne Williams, Managing Director, International Institute for Child Rights and Development.

places a moral and legal obligation on states to make sure that everyone's rights are being respected and to determine and remedy those cases where this is not happening. By ratifying human rights treaties, states accept the responsibility of implementing the rights enshrined therein – states become legally accountable... A rights-based approach provides standards that can be measured through monitoring in order to ensure accountability of States parties and other stakeholders to children's rights.⁶⁸

According to Kathy Vandergrift, formerly of World Vision Canada and now Chair of the Canadian Coalition for the Rights of Children, the rights-based approach:

adds real value because it puts the whole child in the centre, and then looks at all components and all factors that can impact that child's situation. It is not just addressing one need – food, water or some of those things – but it looks at the whole child and treats that child as an actor in the situation, not just as a passive recipient.⁶⁹

The rights-based approach represents a move from a more reactive case-based focus to one which is more proactive and systemic, centred on prevention.⁷⁰ One example of how this approach operates is as follows:

[I]f 100 children need to be immunized, the needs- or problem-based approach would say that after 70 children are immunized we have a great success rate of 70%. The rights-based approach recognizes that there are still 30 children that need immunization. The rights-based approach reaches out to even the most marginalized children and makes a difference in all children's lives.⁷¹

Advocates of this approach indicate that its aim is to build a culture of respect at home and throughout the world, with a sense of accountability *to* children, not merely *for* them. Kay Tisdall, Social Policy Professor at the University of Edinburgh, noted that such accountability “has to go all the way down.”⁷² Only through these means can children establish a sense of accountability themselves.

testimony before the Committee, 21 February 2005.

⁶⁸ Collins, Pearson, and Delany, *Rights-Based Approach*, p. 4.

⁶⁹ Kathy Vandergrift, Chair of the Working Group on Children and Armed Conflict, World Vision Canada, testimony before the Committee, 14 February 2005.

⁷⁰ Dr. Cindy Kiro, Children's Commissioner of New Zealand, testimony before the Committee, 30 May 2005.

⁷¹ Williams testimony.

⁷² Kay Tisdall, Social Policy Professor, Programme Director, University of Edinburgh, testimony before the Committee, 12 October 2005.

2. Why Children?

The rights-based approach is of particular importance in the discussion of children's rights because of children's often intense vulnerability, the frequent competition between children's rights and those of adults, and the resulting ease with which a more paternalistic and needs-based approach can be adopted.

Canadian society clearly recognizes the importance of children. Former Senator Landon Pearson's introductory message to Canada's 2004 Plan of Action, *A Canada Fit for Children*, highlights why this Committee found it so important to conduct our study on children's rights:

The 21st Century will belong to our children and our children's children. It is their dreams and aspirations, shaped by the circumstances into which they are born and which surround them as they grow up, that will give the Century its final definition. Those who are under eighteen today constitute more than a third of the world's population and are already profoundly affecting our lives by their decisions and actions. For their sake as well as our own, we must do everything possible to reduce the suffering that weighs them down, open up their opportunities for success and ensure them a culture of respect. This is what the young people meant when they spoke to the General Assembly of the United Nations at the Special Session on Children in May 2002. "We want a world fit for children," they said, "because a world fit for us is a world fit for everyone."⁷³

Within this context, many witnesses before the Committee emphasized the particular vulnerability of children. Children are the only group in Canada – left out on the basis of age alone – with no voice, no vote, and little access to powerful lobby groups, the media, or legal services. The Committee on the Rights of the Child and the UNICEF Innocenti Research Centre point out that **children's voices rarely inform government decisions, yet they are one of the groups most affected by government action or inaction. Children are not merely underrepresented; they are almost not represented at all.**⁷⁴ As stated by Al Aynsley-Green, Children's Commissioner for England, and also

⁷³ *A Canada Fit for Children*, p. 9.

⁷⁴ UNICEF Innocenti Research Centre, *Independent Institutions Protecting Children's Rights*, *Innocenti Digest*, No. 8, June 2001, pp. 1-3 and 13; Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 2: The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child*, para. 5, CRC/GC/2002/2, 15 November 2002,.

emphasized by Kay Tisdall, we need to recognize that children are the “citizens of today, not of tomorrow,”⁷⁵ and ensure that our policies reflect this reality.

In doing so, our policies and laws should strive to uphold dignity for all children. Dignity and respect are fundamental concepts underlying the *Convention on the Rights of the Child* and this Committee’s study. As stated by Fred Milowsky, Deputy Child and Youth Officer of British Columbia, the Convention “is a vision that asserts the fundamental dignity of children... If you focus on dignity, then it is a natural flow to rights, because it becomes an entitlement.”⁷⁶

And yet it is important to note that such dignity and rights are founded in an even larger context. Mr. Milowsky emphasized that **“the convention’s vision properly puts children at the centre, in the context of their family, their community, and their culture.”**⁷⁷ The *Convention on the Rights of the Child* is a holistic instrument that explicitly recognizes that children develop within different contexts – the family, the community, and school. As noted by Kathy Vandergrift, “[o]ne of the most beautiful things about the *Convention on the Rights of the Child* is that multilayered aspect. It is a child as an actor but not as an individual alone against the world. It is a child within a network of supportive environments that progressively develop the child’s capabilities.”⁷⁸ This concept of context is an important one when it comes to discussions of conflicting rights and the role of families. The Convention strives to uphold the dignity of children within the context of their community, while also recognizing the rights of those that surround children.

In fact, witnesses emphasized to the Committee that the protection of children’s rights is beneficial not just for children, but for society as a whole. Kathy Vandergrift went on to state that “[t]he more we understand the potential of children, the more we can shift that discussion away from needing to shape them if we understand that they also help to

⁷⁵ Professor Al Aynsley-Green, Children’s Commissioner for England, testimony before the Committee, 10 October 2005.

⁷⁶ Fred Milowsky, Deputy Child and Youth Officer of British Columbia, testimony before the Committee, 21 September 2006.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Kathy Vandergrift, Chair, Canadian Coalition for the Rights of Children, testimony before Committee, 23 October 2006.

shape our communities.”⁷⁹ Martha Mackinnon of Justice for Children and Youth put the impact of ensuring children's rights bluntly:

Sadly, as a Canadian society, we have not moved far enough towards thinking that, if we give someone rights, that does not mean that we have taken them away from us... That is not my perception of how human rights work. My perception is the more human rights all of us have, the better off we all are collectively. Therefore, the notion that to give a kid something does not hurt someone else is a message that we are not selling [effectively]. It is a message that I am a stronger, better parent. I am a stronger, better teacher. I am a stronger, better employer if every kid that I work with knows that he is just as much of a human being as I am, and that my rights are enhanced when every member of my society has them as well.⁸⁰

Pushing this concept further, Katherine Covell, Professor at the University College of Cape Breton Children's Rights Centre, highlighted “the incredible importance of respecting children's rights to the healthy development of society.”⁸¹

These comments provide the underpinning for the Committee's entire study. The protection of children's rights can have a profound effect not only on the child as an individual, but also on society as a whole. Suzanne Williams of the International Institute for Child Rights and Development reported a striking example of how one young person's realization of her rights has created a widening circle of positive change:

“Child rights saved my life.” These words were shared by a young Aboriginal Canadian woman at a session hosted by the International Institute for Child Rights and Development (IICRD) in March 2004. Just 6 years earlier this young person had attended a conference in Canada for young people who were sexually exploited through the sex trade. She learned for the first time then that she had rights: she mattered. From her perspective these rights made all the difference and gave her a reason to live. Today this young woman has exited the sex trade, attends University and helps other young people still exploited in the sex trade to learn about their rights and turn their lives around. This is just one example of the power of child rights. The challenge for Canada: to ensure that child rights

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Martha Mackinnon, Executive Director, Justice for Children and Youth, testimony before the Committee, 18 April 2005.

⁸¹ Katherine Covell, Professor, University College of Cape Breton, Children's Rights Centre, testimony before the Committee, 7 February 2005.

are respected and implemented on a broad scale for the benefit of all children.⁸²

Ultimately, ensuring the promotion of and respect for children's rights strengthens recognition of children as individuals – full human beings capable of making meaningful choices with the right guidance. By enhancing the dignity of a child, we also enhance their acceptance of their role as a citizen with both rights and responsibilities. Kathy Vandergrift told our Committee that “[r]ights and responsibilities are the two sides of the coin; you cannot have one without the other.”⁸³ The idea is that by treating children as persons with responsibilities we can create future generations of responsible adults. Imbuing all levels of society with a culture of responsibility can only serve to improve the environment around us. These ideas were effectively given life by an example provided by Stephen Wallace at the Canadian International Development Agency:

Girls and boys under the age of 18 may not have a vote; they may not be given space to voice their concerns either. They may be among the most abused and exploited members of their societies. Yet, as we see in many developing countries, children are already running their households and contributing to their economy. They look after younger children and are even having children themselves. From the development perspective, children have the power to perpetuate cycles of poverty and violence. With our support, however, they also have the power to break those cycles and build a better future.⁸⁴

Kearney Healy, a lawyer who appeared before the Committee, echoed this view:

[Y]ou have to develop a policy which meets the needs of young people and allows them to develop into independent, successful adults; that is absolutely essential.

I would urge you to consider that children have a right to grow into adults who are successful human beings, pro-social, talented, reliable people who can take great pride in their accomplishments. I suggest that is implicit in your idea of a rights-based approach for young people. When that approach is taken, the transformation is amazing.⁸⁵

⁸² Suzanne Williams, “Meeting Canada’s Obligations under the UN *Convention on the Rights of the Child*: From Paper Concepts to Living Benefits for Children,” Brief submitted to the Committee, 21 February 2005, p. 3

⁸³ Vandergrift testimony, 23 October 2006.

⁸⁴ Stephen Wallace, Vice-President, Policy Branch, Canadian International Development Agency, testimony before the Committee, 15 May 2006.

⁸⁵ Kearney Healy, lawyer, testimony before the Committee, 19 September 2006.

C. THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD - AN OVERVIEW

1. The Convention

In essence, the Convention establishes common broad standards with respect to children's rights. Its provisions reflect many of the same principles expressed in other international human rights instruments, ensuring that such rights and responsibilities apply specifically to children (under the age of 18) by taking into account their particular needs and situations. The Convention outlines broad principles and specific rights, also ensuring that organizations monitoring the protection of children's rights can take the "different cultural, social, economic and political realities"⁸⁶ into account in their assessment.

The Convention contains three general principles to guide interpretation and implementation of the more specific articles protecting children's rights. Article 2 highlights the principle of non-discrimination:

Art. 2(1) States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status.

(2) States Parties shall take all appropriate measures to ensure that the child is protected against all forms of discrimination or punishment on the basis of the status, activities, expressed opinions, or beliefs of the child's parents, legal guardians, or family members.

Article 3 establishes the principle of the best interests of the child, which must be a primary consideration in all state decision-making affecting children:

Art. 3(1) In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.

⁸⁶ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. *Fact Sheet No.10 (Rev.1), The Rights of the Child*, available at: www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs10.htm

(2) States Parties undertake to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.

(3) States Parties shall ensure that the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children shall conform with the standards established by competent authorities, particularly in the areas of safety, health, in the number and suitability of their staff, as well as competent supervision.

Finally, article 12 of the Convention emphasizes the right of the child to be heard in all matters affecting him or her. Those views should be given due weight “in accordance with the age and maturity of the child.”

Art. 12(1) States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

(2) For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.

This recognition of the need to hear from children is a defining element in the protection of children's rights, clarifying how all governments and organizations should approach any initiatives with respect to children.

In addition to these general principles, the Convention also contains numerous specific rights surrounding many aspects of children's lives. These include the right:

- To a name and nationality from birth
- Not to be separated from their parents, except by competent authorities for their well-being
- To family reunification

- To protection from physical or mental harm, including sexual abuse and other forms of exploitation
- To the highest attainable standard of health
- Of disabled children to special treatment, education and care
- To education
- To play

Along with these rights, states have a number of enumerated obligations, such as the obligation:

- To provide parents with appropriate assistance and develop child-care policies
- To protect children from the illegal use of drugs and involvement in drug production or trafficking
- Not to impose capital punishment or life imprisonment for crimes committed before the age of 18
- To treat children involved in infringements of the penal law in a way that promotes their sense of dignity and worth and aims at reintegrating them into society
- Not to involve any child under 15 in hostilities
- To allow children of minority and indigenous populations to freely enjoy their own culture, religion and language
- To provide appropriate treatment or training for recovery and rehabilitation to children who have suffered mistreatment, neglect or exploitation
- To make the rights set out in the Convention widely known to both adults and children

2. The Optional Protocols

The Convention is accompanied by two Optional Protocols that deal with specific issues contained in the primary document. The first, on the *Sale of Children, Child*

Prostitution and Child Pornography,⁸⁷ came into force on 18 January 2002. It extends the protections guaranteed to children by Convention articles 11 (on the illicit transfer and non-return of children abroad), 21 (adoption), and 32 to 36 (economic exploitation and trafficking in children). The Protocol emerged out of concern about the sexual exploitation of children and recognizes the underlying conditions that make children vulnerable to such exploitation, including poverty and a lack of education. As of December 2006, there were 113 States Parties to this Optional Protocol. Canada ratified the document on 14 September 2005.

The second Optional Protocol, on the *Involvement of Children in Armed Conflicts*,⁸⁸ came into force on 12 February 2002. It relates to article 38 of the Convention, which prohibits children under the age of 15 from being recruited into the armed forces. States Parties to this Protocol must declare the age at which they will permit voluntary recruitment into their armed forces and guarantee that no one under the age of 18 shall engage in hostilities. As of December 2006, there were 110 States Parties to this Optional Protocol. Canada ratified the document on 7 July 2000.

It is important to note that a state may be a party to the Convention even if it does not ratify the Optional Protocols. The reverse is also true. For example, the United States, which has not ratified the *Convention on the Rights of the Child*, has ratified both Protocols.

3. The Committee on the Rights of the Child

Article 43 of the Convention provides for the establishment of a UN Committee on the Rights of the Child to monitor States Parties' implementation of the Convention. The Committee, created in 1991, is based in Geneva and meets three times a year, for four weeks each session. It comprises 18 independent experts (an increase from the original 10), each of whom represents a State Party to the Convention and is elected for a four-year term. Canada is currently represented by David Brent Parfitt.

⁸⁷ General Assembly Resolution 54/263, 25 May 2000, see Appendix C.

⁸⁸ General Assembly Resolution 54/263, 25 May 2000, see Appendix D.

States Parties are required to submit an implementation report to the Committee within two years of ratifying the Convention, and every five years thereafter. Practice has also grown such that the NGO community often submits an alternate report as well. After studying each report, the Committee adopts "Concluding Observations" that comment on the state's progress in implementing the Convention and recommend improvements in areas in which the state is falling behind. Although the UN Committee has no enforcement mechanism, the Concluding Observations do have political, moral and persuasive authority. The UN Committee encourages all States Parties to make their reporting process transparent and to publish their reports, along with the Concluding Observations, in order to stimulate public debate on the Convention.

The Committee on the Rights of the Child monitors compliance not only with the Convention but also with the Optional Protocols. States Parties' reports on their progress in implementing the Convention must further address their implementation of the Protocols. In 2004, Canada agreed to report on its implementation of its National Action Plan, *A Canada Fit for Children*,⁸⁹ as well.

The UN Committee also holds general discussions on issues related to children's rights, such as the economic exploitation of children, the rights of the child in the family context, the rights of the girl child, and youth criminal justice. Such thematic discussions are held approximately once a year and may lead to requests for studies; they may also serve as a basis for work on interpreting the articles of the Convention. The Committee does not, however, hear individual complaints.

D. THE GAP BETWEEN RIGHTS RHETORIC AND REALITY

And yet, despite the importance of children's rights and the fact that the rights-based approach is engrained in the Convention and in other international human rights instruments, witnesses appearing before our Committee emphasized that many in Canada and elsewhere continue to resist its full implementation. The concept of "rights" is often

⁸⁹ *A Canada Fit for Children: Canada's Plan of Action in Response to the May 2002 United Nations Special Session on Children*, Government of Canada, April 2004.

seen as dangerous or threatening to the rights of the more powerful.⁹⁰ Margaret Somerville emphasized that in practice, children's rights often lose when they come into conflict with the rights of adults:

Our societies are focused on intense individualism and on our rights; and since we are adults, children get left out... The Charter does apply to children; it is just that, in practice, they cannot claim their Charter rights. Everyone has rights under the Charter, and then there is the exercise of those rights. Children are not able to exercise their own rights. Furthermore, where they conflict with adults, the adults win.⁹¹

Others are simply unaware of the Convention or its implications. While our Committee was dismayed that so few witnesses were aware of the Convention and the rights enshrined in it, the UNICEF Innocenti Research Centre notes that even when individuals are aware of the Convention

the radical nature of the [Convention], recognizing children explicitly as subjects of rights, is neither fully accepted or properly understood by many governments. There is particular neglect of the principle of promoting the best interests of children through respect for their rights and of the obligation to listen and act on the views of children as an essential step to the realization of their rights.⁹²

Witnesses were critical of the perceived gap between the rhetoric and the realities of children's rights in Canada. They expressed grave concern that there is often a disconnect between intent and concrete compliance with the *Convention on the Rights of the Child* in Canada. While the government attempts to conform to the rights-based approach in theory, many witnesses argued that it is hesitant to be bound by it in practice.

Children's rights have undergone significant evolution in the history of Canada. Children are no longer considered a form of chattel or possession, nor are they any longer simply part of a family unit.⁹³ Children today are persons in their own right.⁹⁴ Yet, while international human rights mechanisms are strengthening in the modern world, Canada

⁹⁰ Aynsley-Green testimony.

⁹¹ Somerville testimony.

⁹² *Innocenti Digest*, No. 8, June 2001, p. 4.

⁹³ For a more in-depth discussion of the history of children's rights in Canada, see Chapter 2 of this Committee's Interim Report, *Who's in Charge Here? Effective Implementation of Canada's International Obligations with Respect to the Rights of Children*.

⁹⁴ Similar views were expressed by Professor Anne McGillivray of the University of Manitoba.

must incorporate them into our national laws before they can be of any force and effect in this country. Numerous witnesses appearing before the Committee emphasized that Canada needs to ensure that it rises to meet its obligations. Lawyer Jeffery Wilson expressed deep concern that the *Convention on the Rights of the Child* is legally meaningless in this country – ineffectively implemented and thus of little assistance to the protection of children's rights:

When I try to explain the convention to children who are 15, 16 and 17, eventually one character... asks, "What good is the convention?" That is a valid point... [F]or Canada to have, in some ways, a convention that does not have a binding, legal effect to be distinguished from other international conventions that it has ratified, is almost regressive... The convention appears to be good in the eyes of the courts but it is not effective because it is not binding. Its effect is the same as when I say there is a convention that states you cannot hit a woman but it has no binding effect. That would be a strange document.⁹⁵

As was noted in *Who's in Charge Here?*, Canada is regarded as a leader in the field of human rights. Since World War II, Canada has played a significant role in the development and promotion of new human rights initiatives, such as the International Criminal Court, and it is now party to over 30 international human rights instruments. And yet, many witnesses pointed out that today Canada's reputation is better than its actual actions. As stated by Maxwell Yalden, former member of the UN Human Rights Committee:

I am of the opinion that Canada has always played an important role in the international community as regards human rights, but I have to admit that I am getting more and more impatient with this very rich community of ours which has a tendency to teach lessons to others without looking at its own performance.⁹⁶

Billie Schibler, Children's Advocate for the Province of Manitoba, also emphasized the importance of ensuring children's rights at home before looking abroad:

In Canada, we as a country are very clearly failing to protect our most vulnerable, failing to preserve our most precious and presumably cherished resource, our children. We are an advanced country. We have natural resources and we have brilliant leaders, but unless we can find

⁹⁵ Wilson testimony.

⁹⁶ Yalden testimony.

success in ensuring a brighter future for our children, unless we can provide them with hope, unless we can start listening and hear what they are saying, we as a province are lost, we as a country have no future.⁹⁷

Renée Vaugeois, of the John Humphrey Centre for Peace and Human Rights, noted that “Often we share the Convention on the Rights of the Child with... youth when we engage with them. The last group we talked with said, ‘This is just a bunch of words. These rights get broken all the time.’”⁹⁸

Our Committee notes that given the realities of children’s rights within our borders, Canada will not be able to continue to say it is an international leader. Canada cannot insist that other countries respect the rights of children if it is failing its own children at home.⁹⁹

These were the concerns that underscored the Committee’s study and this report. The Committee concluded that its study of this issue must strive to further the debate on children’s rights, thus raising awareness about these rights, and creating an impetus for government action. Our study must address the concerns of one of the most vulnerable, yet promising, segments of Canadian society in order to ensure that their voices are heard. Through this report, the Committee aims to highlight these concerns in order to bring Canada into compliance with the *Convention on the Rights of the Child*.

As stated by the former Minister of Health, Ujjal Dosanjh, “we cannot rest on our laurels.”¹⁰⁰ Martha Mackinnon told us that Canada cannot “lose the powerful moral high ground”¹⁰¹ with which we started:

It is important to note that Canada did not just sign and ratify the UN convention. It was a proponent; it was a leader; it urged other countries to sign; it helped in the drafting; and it worked to make this the international treaty and standard for children’s human rights. If Canada is a proponent, then it is also critical that we be a leader in the world in incorporating the convention into domestic law...

⁹⁷ Billie Schibler, Children’s Advocate for the Province of Manitoba, testimony before the Committee, 18 September 2006.

⁹⁸ Renée Vaugeois, Executive Manager, John Humphrey Centre for Peace and Human Rights, testimony before the Committee, 20 September 2006.

⁹⁹ Vandergrift testimony, 23 October 2006.

¹⁰⁰ Dosanjh testimony.

¹⁰¹ Mackinnon testimony.

This is something on the international stage to which Canada is committed. In my submission, it would be very sad if the signing of an international treaty became the high-water mark. If you do not move to implementation, then what Canada has said is: Here is what we think the international standard is; other countries should follow it, we do not need to.¹⁰²

¹⁰² *Ibid.*

Chapter 4 - Implementing the Convention on the Rights of the Child

Government and academic witnesses, as well as those representing children's rights advocacy organizations across Canada, testified before the Committee with respect to Canada's implementation of the *Convention on the Rights of the Child*. Their evidence and recommendations were supplemented by information obtained from various UN and international organizations in Geneva, including the Committee on the Rights of the Child; as well as examples of how the Convention operates in like-minded nations, such as Sweden, Norway, and the United Kingdom. Finally, the Committee heard from young people across Canada and abroad as to their perspectives on the Convention and its impact on their lives.

The Committee concluded that implementation is key to making the Convention work in Canada. One of the primary obstacles to the successful protection of children's rights in this country is the lack of effective implementation mechanisms.

A. APPLICATION AND IMPLEMENTATION

Art. 4 States Parties shall undertake all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention...

1. No Enabling Legislation

Government witnesses told our Committee that after Canada ratified the *Convention on the Rights of the Child* on 13 December 1991, the federal government did not adopt specific or global enabling legislation to introduce the Convention into domestic law. Instead, in line with its usual approach to international human rights treaties, the government entered into a consultation process prior to ratification, reviewing and analyzing existing laws across Canada to determine whether any new laws or amendments were needed to ensure conformity with the treaty. The former Minister of

Justice described the government's traditional approach to the *Convention on the Rights of the Child*:

Given, therefore, that Canada is a federal state and that jurisdictions on many issues relating to children fall to the provinces or are shared with them, the federal government respects the importance of working with the provinces and territories, both before the Canadian ratification of an international instrument as well as afterwards, to ensure that Canada meets our international obligations.¹⁰³

After some adjustment following these consultations, the government appeared satisfied that Canadian law was in conformity with the *Convention on the Rights of the Child* and that the Convention could be deemed to be implemented by means of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*,¹⁰⁴ federal and provincial human rights legislation, and other federal and provincial legislation pertaining to matters addressed in the Convention.¹⁰⁵

The government faced jurisdictional obstacles in arriving at this conclusion. Children's rights and issues cut across all jurisdictions – from child protection and family law, which are mostly under provincial jurisdiction; to immigration and criminal law, which are under federal jurisdiction. While all provinces may have legislation that conforms to the principles outlined in the Convention, they often approach those standards through different frameworks. The vast array of laws in each province and territory, as well as the differing interpretations of or approaches to them, add to the task of those determining whether Canada's laws are in compliance with its international obligations. Canada's position with respect to the *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* provides an example of the coordination hurdles inherent in the ratification process. Although the federal government ratified that Protocol in September 2005, jurisdictional issues ensured that nearly four years elapsed between signature and ratification.

¹⁰³ Cotler testimony.

¹⁰⁴ *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11.

¹⁰⁵ With reservations to articles 21 and 37(c) of the Convention. Cotler testimony. For a further discussion of these reservations, see section A2 of this chapter.

Nevertheless, the federal government has argued in the past that even though Canada's laws do not always match the explicit wording of the Convention, this consultation process ended in an assurance that the standards contained in Canada's laws are now either equal to or even higher than those set out in the Convention itself.

This policy-based approach to Canada's international obligations led numerous witnesses to argue that Canada is not in full compliance with the Convention. They asked our Committee whether pointing to the Charter and various human rights and other legislation is sufficient to ensure compliance with the Convention, given the specific nature of the rights pertaining to children laid out within it. Without ensuring that the explicit language used in the Convention is replicated in Canada's laws, how can we be sure that children's rights are actually enforceable, or that Canada is in full compliance with the Convention?

2. Statutory and Judicial Interpretation

Despite the lack of specific enabling legislation in Canada with respect to the Convention, witnesses pointed out that, in addition to its application through various human rights and other legislation, the Convention has another means of influencing Canadian law. International law, including the *Convention on the Rights of the Child*, can be used by the courts and other decision-making bodies as an aid to interpreting legislation affecting children's rights in Canada. There is a common-law interpretive presumption that any legislation adopted in Canada is consistent with its international legal obligations, even if not explicitly implemented in domestic law – the presumption is that Parliament intended to legislate in a manner consistent with these obligations.¹⁰⁶ It must be kept in mind, however, that this perspective is only occasionally argued or used in the courts.

The Supreme Court of Canada's decision in *Baker v. Canada (Minister of*

¹⁰⁶ *Promises to Keep*, p. 20; Stephen Toope, "Inside and Out: The Stories of International Law and Domestic Law," (2001) *University of New Brunswick Law Journal*, Vol. 50, 2001, p. 15; *Pushpanathan v. Canada*, [1998] 1 S.C.R. 982.

Citizenship and Immigration)¹⁰⁷ is one of the leading decisions in Canada on the influence of international law on domestic obligations where the international instrument in question has not been explicitly implemented in Canadian law. With reference to the *Convention on the Rights of the Child*, the court cited a passage from *Driedger on the Construction of Statutes*:

[The] legislature is presumed to respect the values and principles enshrined in international law, both customary and conventional. These constitute a part of the legal context in which legislation is enacted and read. In so far as possible, therefore, interpretations that reflect these values and principles are preferred.¹⁰⁸

The majority of the court in *Baker* ruled that although Canada had not incorporated the *Convention on the Rights of the Child* into domestic law, the Convention's guiding principle making the best interests of the child a primary consideration in decision-making concerning children should have played a role in the government's decision-making process in this particular instance. The court cited the important role of international human rights law as a "critical influence on the interpretation of the scope of the rights included in the *Charter*."¹⁰⁹ As noted in *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alberta)*,¹¹⁰ international law is a relevant and persuasive authority with respect to the interpretation and application of the *Charter*. Testimony before the Committee from outside Canada could just as easily apply at home – Scotland's Commissioner for Children and Young People, Kathleen Marshall, observed the "creeping authority"¹¹¹ of the Convention in domestic law. She noted that in Scotland, the Convention is achieving a higher domestic profile through "the back door."¹¹²

¹⁰⁷ [1999] 2 S.C.R. 817. In this case, Baker, an illegal immigrant, was ordered deported from Canada. She appealed the decision on humanitarian and compassionate grounds, partially due to the fact that her Canadian-born children would be left behind without the care of their mother. Citizenship and Immigration Canada affirmed the deportation decision without providing reasons, the issue was then sent for judicial review and was later appealed to the Supreme Court of Canada.

¹⁰⁸ Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (London: Butterworths, 1994), p. 330.

¹⁰⁹ *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, para. 70. See also *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038 and *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697.

¹¹⁰ [1987] 1 S.C.R. 313.

¹¹¹ Kathleen Marshall, Scotland's Commissioner for Children and Young People, testimony before the Committee, 12 October 2005.

¹¹² *Ibid.*

However, witnesses emphasized that although international human rights norms have a role to play domestically, it is still a secondary one. International law is a consideration in the judicial decision-making process, but ultimately, the values reflected in international instruments that are not implemented in domestic law only help to inform the contextual approach to statutory interpretation.¹¹³ While international law may be used to determine matters related to public policy, its effect on domestic law is restricted to “elucidation of Parliamentary intent.”¹¹⁴ Even in *Baker*, the Supreme Court emphasized the persuasive, rather than the obligatory, force of the Convention.¹¹⁵ As stated by Jean-François Noël,

[d]espite a certain degree of openness by the Supreme Court of Canada to relying on the Convention on the Rights of the Child for interpretation purposes, it nevertheless remains that, as long as the Convention on the Rights of the Child has not been incorporated in domestic law, it will not have force of law, and compliance with its principles will be subject to the laws in effect in Canada.¹¹⁶

Because the *Convention on the Rights of the Child* has not been incorporated into Canadian law, it cannot be used as the direct basis for any claim. Irit Weiser clarified this point in her testimony before the Committee in 2001:

If someone felt that Canada was violating a particular article of that convention, they could not start an action in Canadian courts based on that particular article of the convention. They could try to find something in our Charter or some other piece of legislation and argue that the convention affects the interpretation of the domestic law or of our Charter and amounts to a violation, but they cannot start their court action based on the treaty alone.¹¹⁷

¹¹³ *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, para. 70; Dolin, *International Instruments and their Applicability in Canada*, pp. 8-9.

¹¹⁴ Dolin, *International Instruments and their Applicability in Canada*, p. 8.

¹¹⁵ The Honourable Justice Jacques Chamberland, International Bureau for Children’s Rights Conference, *Making Children’s Rights Work: National and International Perspectives*, Montréal, 19 November 2004; Jutta Brunnée and Stephen Toope, “A Hesitant Embrace: Baker and the Application of International Law by Canadian Courts,” *The Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 40, 2002, p. 3.

¹¹⁶ Jean-François Noël, Director General, International Bureau for Children’s Rights, testimony before the Committee, 21 February 2005.

¹¹⁷ Weiser testimony.

B. RESERVATIONS

Witnesses in both Canada and Geneva provided the Committee with information about Canada's reservations and status with respect to the Optional Protocols to the *Convention on the Rights of the Child*. Canada filed two reservations and a statement of understanding with respect to the Convention's applicability in Canada as a result of the consultation process that took place prior to ratification.

1. Article 21 – Customary Care

The first of these reservations and the statement of understanding concern article 21 of the Convention, which refers to domestic and inter-country adoption.

Reservations

(i) Article 21

With a view to ensuring full respect for the purposes and intent of article 20(3) and article 30 of the Convention, the Government of Canada reserves the right not to apply the provisions of article 21 to the extent that they may be inconsistent with customary forms of care among aboriginal peoples in Canada.

Statement of understanding

Article 30

It is the understanding of the Government of Canada that, in matters relating to aboriginal peoples of Canada, the fulfilment of its responsibilities under article 4 of the Convention must take into account the provisions of article 30. In particular, in assessing what measures are appropriate to implement the rights recognized in the Convention for aboriginal children, due regard must be paid to not denying their right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion and to use their own language.

John Holmes of the Department of Foreign Affairs told the Committee in 2001 that the government adopted this approach to article 21 in order to ensure that recognition of customary adoption among Aboriginal peoples in Canada was not precluded by the Convention requirement that adoptions be authorized by competent authorities, in accordance with applicable laws and procedures.¹¹⁸

¹¹⁸ Holmes testimony.

2. Article 37(c) – Detention of Young Offenders in Separate Facilities

The second reservation concerns article 37(c), which deals with the youth criminal justice system, requiring States Parties to detain young offenders in separate facilities from adult offenders.

*Reservations***(ii) Article 37(c)**

The Government of Canada accepts the general principles of article 37(c) of the Convention, but reserves the right not to detain children separately from adults where this is not appropriate or feasible.

Witnesses told us that the government adopted this reservation for a number of reasons. The first was to provide some leeway for remote northern communities in Canada, where building separate facilities for a small number of young offenders is often impractical and costly, and where putting a child in a separate facility often involves sending him or her a great distance from the family. The government was also concerned about avoiding the situation in which a child who turns 18 during his or her term of incarceration must suddenly be moved into an adult facility. Finally, the government was concerned about incarcerating young children with more dangerous youth offenders.

However, despite these justifications, Canada has been criticized by the Committee on the Rights of the Child and by numerous witnesses for its unwillingness to withdraw its reservations and conform to international standards in these regards.

3. Article 3(2) of the *Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflicts*

Upon ratifying the Optional Protocol, Canada made the following declaration concerning article 3(2), which requires States Parties allowing voluntary recruitment to the national armed forces for children under 18 to put specific safeguards in place:

Declaration:

Pursuant to article 3, paragraph 2, of the *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on Involvement of Children in Armed Conflicts*, Canada hereby declares:

1. The Canadian Armed Forces permit voluntary recruitment at the minimum age of 16 years.

2. The Canadian Armed Forces have adopted the following safeguards to ensure that recruitment of personnel under the age of 18 years is not forced or coerced:

(a) all recruitment of personnel in the Canadian Forces is voluntary. Canada does not practice conscription or any form of forced or obligatory service. In this regard, recruitment campaigns of the Canadian Forces are informational in nature. If an individual wishes to enter the Canadian Forces, he or she fills in an application. If the Canadian Forces offer a particular position to the candidate, the latter is not obliged to accept the position;

(b) recruitment of personnel under the age of 18 is done with the informed and written consent of the person's parents or legal guardians. Article 20, paragraph 3, of the *National Defence Act* states that 'a person under the age of eighteen years shall not be enrolled without the consent of one of the parents or the guardian of that person',

(c) personnel under the age of 18 are fully informed of the duties involved in military service. The Canadian Forces provide, among other things, a series of informational brochures and films on the duties involved in military service to those who wish to enter the Canadian Forces; and

(d) personnel under the age of 18 must provide reliable proof of age prior to acceptance into national military service. An applicant must provide a legally recognized document, that is an original or a certified copy of their birth certificate or baptismal certificate, to prove his or her age.

Currently, Canada allows voluntary recruitment to the Canadian Armed Forces at the age of 16; however, the *National Defence Act*¹¹⁹ has been amended to ensure that no one under the age of 18 is sent into a combat zone.

C. ENFORCEMENT MECHANISMS

As noted earlier, the enforcement mechanism established by the *Convention on the Rights of the Child* is the UN Committee on the Rights of the Child, which receives periodic reports on Canada's compliance with the treaty. The Continuing Committee of Officials on Human Rights is charged with facilitating preparation of Canada's country reports to the UN Committee.

¹¹⁹ R.S.C. 1985, c. N-5.

D. CANADA'S FEDERAL NATURE

Canada's general handling of its treaty ratification and implementation process may be the primary obstacle to effective protection of children's rights in Canada; but a number of other, more specific, factors also play a role. Inevitably, Canada's federal nature adds a level of complexity to implementation of the Convention in Canada. Jurisdiction is a significant issue when applying children's rights on the ground.

Witnesses across Canada and abroad, including the UN Committee through its Concluding Observations, noted that Canada lacks uniform national standards in a number of key areas with direct impact on children's rights. This situation has arisen because of Canada's constitutional structure and the broad nature of the Convention itself, which touches on a variety of issues under both federal and provincial jurisdictions. The Committee heard testimony as to varying standards across Canada concerning the minimum age for employment,¹²⁰ the provision of public health care to autistic children and children with foetal alcohol syndrome disorder (FASD),¹²¹ the separation of young offenders from adults,¹²² and the age at which child protection laws apply.¹²³

Through its hearings, the Committee also learned that the institutions established to protect children's rights in each province perform significantly different functions, with varying levels of independence and abilities to investigate and remedy violations of the rights of children. Nine provinces in Canada currently have a child and youth advocate. These bodies retain a loose affiliation and dialogue through the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates. Some examples of these institutions and their differences were set out in Chapter 4 of our Interim Report. Although none of these bodies are constituted under legislation referring to the *Convention on the Rights of the Child*, in practice, all make reference to the Convention in the course of their work.¹²⁴

¹²⁰ For more information on this issue, see Chapter 7.

¹²¹ For more information on this issue, see Chapter 14.

¹²² For more information on this issue, see Chapter 8.

¹²³ For more information on this issue, see Chapter 9.

¹²⁴ Linda C. Reif, *The Domestic Application of International Human Rights Law in Canada: The Role of Canada's National Human Rights Institutions*, Paper prepared for the Department of Justice, 2005, pp. 31-32 and 49-51.

However, the UNICEF Innocenti Research Centre notes that, despite a country's federal nature, governments need to be careful to ensure that jurisdictional differences do not "lead to discrimination against some children because they happen to live in a certain province, state or region."¹²⁵ Members of the Committee on the Rights of the Child told us that they expect the federal government to comply with the Convention despite the complexities of ensuring that federal, provincial, and territorial laws conform. The UN Committee sees Canada's difficulties with its federal structure as internal. Its latest Concluding Observations highlight this point:

The Committee notes that the application of a considerable part of the Convention falls within the competence of the provinces and territories, and is concerned that this may lead, in some instances, to situations where the minimum standards of the Convention are not applied to all children owing to differences at the provincial and territorial level.

The Committee urges the Federal Government to ensure that the provinces and territories are aware of their obligations under the Convention and that the rights in the Convention have to be implemented in all the provinces and territories through legislation and policy and other appropriate measures.¹²⁶

In its General Comment on implementing the Convention, the UN Committee also emphasized that,

decentralization of power, through devolution and delegation of government, does not in any way reduce the direct responsibility of the State party's Government to fulfil its obligations to all children within its jurisdiction, regardless of the State structure.¹²⁷

E. THE COMMITTEE'S COMMENTS

It appears to our Committee that the federal government's approach to compliance with children's rights, and with the Convention in particular, is inadequate. As noted in our Interim Report, as well as this and the previous chapters, jurisdictional complexities, the absence of effective institutions, an uncertain approach to human rights law, and lack

¹²⁵ UNICEF Innocenti Research Centre, *Summary Report: Study on the Impact of the Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, 2004, p. 16, available at:

www.unicef-irc.org/publications/pdf/CRC_Impact_summaryreport.pdf

¹²⁶ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 8-9.

¹²⁷ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5*, para. 40.

of transparency and political involvement indicate that the *Convention on the Rights of the Child* is being ineffectively applied in the Canadian context.

This is so despite the hopeful tone adopted in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* concerning the government's obligation to respect the values outlined in the Convention. Although international human rights norms have been given domestic scope by the government and courts, their role is still a secondary one. While international law is a consideration in the judicial decision-making process, the values reflected in international instruments that are not directly incorporated into domestic law serve mainly to inform the contextual approach to statutory interpretation. The federal government itself puts great stock in its policy and consultation approach to the *Convention on the Rights of the Child*, but has shown itself unable to communicate a clear and unambiguous message about how precisely Canada is in compliance if the explicit language of the Convention is only occasionally found replicated in Canadian law.

All levels of government across Canada have a responsibility, and the capacity, to protect children's rights. Certainly there is widespread recognition across government of the importance of children – throughout its hearings the Committee was overwhelmed by expressions of concern and care for children's rights in each jurisdiction. It is simply a question of how effectively governments are accomplishing this task. Canada's courts have begun to move towards referring to the Convention in a variety of areas of the law – from immigration to child protection issues.¹²⁸ But what is needed to push both the issue

¹²⁸ Chamberland, International Bureau for Children's Right Conference. In *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, the Supreme Court noted Canada's commitment to protecting children, as demonstrated by its ratification of the *Convention on the Rights of the Child*, the Convention's nearly universal membership, and other measures designed to protect children's rights in Canadian law; in *D.B.S. v. S.R.G.*, [2005] ABCA 2, the Alberta Court of Appeal ruled that the Federal Child Support Guidelines must be made consistent with the Convention; in *Quebec (Minister of Justice) v. Canada (Minister of Justice)* (2003), 228 D.L.R. (4th) 63, the Quebec Court of Appeal stated that the Convention could be used as an interpretive tool; in *U.C. v. Alberta (Director of Welfare)* (2003), 223 D.L.R. (4th) 662, the Alberta Court of Appeal relied on the Convention to give weight to the best interests of the child and to give due weight to the informed opinion of a child; in *L.D. c. A.P.*, [2000] J.Q. No. 5221, the Quebec Court of Appeal held that although the Convention has not been incorporated into domestic law, the court may still use the values expressed in it to interpret the law; even in *Canadian Foundation for Children, Youth, and the Law v. Canada (A.G.)*, although the Supreme Court ultimately upheld section 43 of the *Criminal Code*, exempting the use of reasonable force by way of correction from criminal sanctions, the court relied on the Convention to determine the meaning and scope of "best interests of the child."

and respect for the democratic process further is enhanced accountability, increased parliamentary and public input, and a more open approach to compliance that promotes transparency and enhanced political will. Right now it seems that political will often gets lost in the complexity of coordination and cooperation between jurisdictions. Kathy Vandergrift emphasized this point, stating that “sometimes the best interests of children get lost in those contests between federal and provincial governments.”¹²⁹

Yet, despite Canada’s federal system, our Committee believes that jurisdictional complexities are manageable. In support of this view, Suzanne Williams noted that,

[w]hile [the jurisdictional issue] is a real challenge, it can also be a real opportunity. We have several jurisdictions that are acting to improve the lives of children, and we can learn from one another and share resources. A real strength that we have is the diversity in this country. Jurisdictional challenges should not be considered a barrier that cannot be overcome.¹³⁰

This can be done by creating tangible mechanisms to ensure the implementation in Canada of the rights contained in the Convention, and to ensure enhanced government and Parliamentary accountability to children and all citizens. As stated by Suzanne Williams, “[g]iven Canada’s diversity, not only across jurisdictions but also with legal systems, and the multicultural makeup of Canada, there is a real need for effective coordination of children rights.”¹³¹ Through this study, our Committee looked for ways to handle the framework for implementation of children’s rights in Canada more effectively so as to breathe life into the Convention and foster an environment that supports the strong protection of children’s rights.

The suggestions that were put before the Committee include: a form of enabling legislation; the establishment of monitoring bodies at the federal level to oversee the protection of children’s rights; a more disciplined and structured process for both ratification and incorporation of international law; a simplified and more transparent reporting process; wide dissemination of the UN Committee’s Concluding Observations; enhanced consciousness-raising concerning the rights enshrined in the Convention;

¹²⁹ Vandergrift testimony, 14 February 2005.

¹³⁰ Williams testimony.

¹³¹ *Ibid.*

capacity-building in the voluntary sector; and most importantly, ensuring the involvement of children throughout these processes. Our Committee is also particularly concerned with finding an effective role for Parliament in fostering an environment that is more conducive to the real protection of children's rights in Canada. The various mechanisms and recommendations put forward will be discussed further in Chapters 17 and 18.

F. THE FOLLOWING CHAPTERS

In order to come to a better appreciation of the need for those recommendations, the Committee undertook an analysis of the application of specific articles of the Convention on the Rights of the Child to assess the impact of the Convention on children's daily lives in Canada – chapters 5 to 16 of this report delve into these specifics of children's rights. This discussion was not intended to be a full study of each issue. Not every article of the Convention on the Rights of the Child is discussed, and some articles are dealt with in more depth than others. Witnesses in a particular area may have been more aware of the rights outlined in the Convention and used the international instrument to help frame the public policy debate, while other rights remained unrepresented. For example, our Committee notes that it received very little information from a gender perspective with specific respect to the girl child. The following chapters are our Committee's review of implementation and use of the Convention in Canada, rather than an attempt to conduct an exhaustive study of the various issue affecting children.

These chapters are premised on the view that “[t]he rights of the child are interdependent”¹³² and overlapping – it is important not to view them in isolation. Article 3, setting out the principle of the best interests of the child, is a concept woven throughout discussion of these themes. That principle is a cornerstone of this report and the Committee's study.

In making its observations and suggestions, the Committee also kept in mind that the *Convention on the Rights of the Child* is based on the concept of the progressive realization of rights. As noted by Kathy Vandergrift, the Convention does not require

¹³² Jennifer Lamborn, Research and Policy Support, Native Women's Association of Canada, testimony before the Committee, 29 May 2006.

States Parties to fulfil all their obligations at once. However, States Parties should be seen to be moving forward on major indicators.

The chapters that follow highlight the Committee's observations with respect to implementation and use of the Convention in terms of issues of participation and expression, violence against children, exploitation of children, youth criminal justice, child welfare, adoption and identity issues, migrant children, health issues, early childhood development and care, child poverty, sexual minority children, and Aboriginal children. Keeping in mind that Canada's international legal obligations do not leave room for jurisdictional differences to justify diminished respect for human rights, our Committee's observations are accompanied by suggestions and recommendations as to how the federal, provincial, and territorial governments can all move forward to ensure the protection of children's rights in Canada.

Chapter 5 - Articles 12 to 15: Participation and Expression

A. INTRODUCTION

A number of articles in the *Convention on the Rights of the Child* deal with the child's right to participation and freedom of expression. As cited in Chapter 3, article 12 represents the child's basic right to express his or her views and the opportunity to be heard in proceedings affecting him or her, in accordance with the child's age and maturity. A report issued by the Bernard van Leer Foundation notes that article 12 is not only a "substantive right which entitles children to be actors in their own lives, not merely passive recipients of adult care and protection,"¹³³ but is also a "procedural right through which to realise other rights, achieve justice, influence outcomes and expose abuses of power."¹³⁴

Article 13 of the Convention complements article 12, emphasizing freedom of expression:

Art. 13(1) The child shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of the child's choice.

(2) The exercise of this right may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

(a) For respect of the rights or reputations of others; or

(b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.

Articles 14 and 15 focus on specific forms of expression – the child's freedom of thought, conscience and religion, and freedom of association.

¹³³ Gerison Lansdown, *Can You Hear Me? The Right of Young Children to Participate in Decisions Affecting Them*, Working Papers in Early Childhood Development No. 36, Bernard van Leer Foundation, The Hague, May 2005, p. 1, available at: www.bernardvanleer.org/publication_store/publication_store/publications/Can_you_hear_me_The_right_of_young_children_to_participate_in_decisions_affecting_them/file

¹³⁴ *Ibid.*

Art. 14(1) States Parties shall respect the right of the child to freedom of thought, conscience and religion.

(2) States Parties shall respect the rights and duties of the parents and, when applicable, legal guardians, to provide direction to the child in the exercise of his or her right in a manner consistent with the evolving capacities of the child.

(3) Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health or morals, or the fundamental rights and freedoms of others.

Art. 15(1) States Parties recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.

(2) No restrictions may be placed on the exercise of these rights other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

B. THE RIGHT OF CANADIAN CHILDREN TO PARTICIPATE AND TO BE HEARD

The convention states that children have the right to their own opinions, but we are never encouraged to speak. If we do voice our opinions, chances are that our opinions will be discussed by policymakers who are unwilling to listen... If you walk away with anything at all today, please walk away realizing that youth know what they want to see and know what they need to make a difference. It is a matter of implementation from others that trust that we know what we are doing.¹³⁵

When you do talk about it and when you do have these debates, your thoughts and your views are taken into account in school. It does not go beyond that. There is no way outside of school to show your opinion on any type of deal, like politics or anything. There is no place for you to say what you think about this, especially since you do not vote until you are 18.¹³⁶

The child's right to participate and to be heard is an important political right – it is one of the most fundamental principles underlying the *Convention on the Rights of the Child*. Our Committee heard over and over again how children and youth feel that they

¹³⁵ Hawa Mire, GoGirls, FREDA Centre for Research on Violence against Women, testimony before the Committee, 21 September 2006.

¹³⁶ Katie Cook, testimony before the Committee, 14 June 2005.

are not consulted or that their views are discounted, often on matters that have a significant impact on their lives. Articles 12 to 15 of the Convention stipulate that in the appropriate circumstances, the child has a right to be heard in matters that affect his or her well-being.

However, even beyond the individual's ability to participate in his or her own life, the Convention emphasizes that youth have a right to participate or to be consulted on broader issues and decisions that have an impact on their lives. Not only is this a right, but it is also an important part of effective decision- and policy-making. As noted in the Bernard van Leer report, society has to recognize that children are experts in their own lives, and often have valuable insights that can improve the implementation of a wide variety of policies and decisions. Lisa Wolff of UNICEF Canada told us that "[w]hen we listen to the children, we learn different things and our policy is different because of their comments."¹³⁷ Nana, a young person who appeared before our Committee in Toronto emphasized this position, stating that it must be recognized that children "have a really big power and a voice to not only say how it feels, but also what it takes to change it."¹³⁸ Our Committee strongly believes that children should be consulted on all significant issues affecting their rights and lives.

Moreover, such consultation needs to be meaningful. The Committee on the Rights of the Child comments that:

[A]ppearing to "listen" to children is relatively unchallenging; giving due weight to their views requires real change. Listening to children should not be seen as an end in itself, but rather as a means by which States make their interactions with children and their actions on behalf of children ever more sensitive to the implementation of children's rights.¹³⁹

When consulted, children should be included as active participants in decision-making – it is crucial that the voices, and not only the choices, of children are heard. Adults must not interpret the needs and wishes of children, but listen to them directly. Judy Finlay,

¹³⁷ Lisa Wolff, Director, Advocacy and Education, UNICEF Canada, testimony before the Committee, 29 January 2007.

¹³⁸ Nana, testimony before the Committee, 29 January 2007.

¹³⁹ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5*, para. 12.

Ontario's Child Advocate emphasized that meaningful participation means: "don't speak about us without us."¹⁴⁰

Kay Tisdall of the University of Edinburgh and Wayne MacKay of the Dalhousie Faculty of Law argued against the tokenism that so often occurs when children are invited to participate in events. When children are invited to consultations or to conferences, their views have to be taken seriously and they should be given a role in the decision-making process. As stated by Céline Giroux, former Vice President of the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse of Quebec :

[W]e will have to realize that it is not enough to speak on behalf of children and young people. We must also speak *with* them, help them to express their thoughts, educate them about their rights and allow them to influence the decisions that concern them.¹⁴¹

Meaningful participation can also only occur when the voices of youth are acted upon. As noted by Brent Parfitt of the Committee on the Rights of the Child,

[t]oo often what we see, I am sure, is tokenism: that a number of children, for instance, are invited to a national conference to present "the youth perspective." I do not believe that is meaningful youth participation.

Meaningful youth participation is where children have a say or some role in actual decision-making. That may seem a little strange, but it is possible, and there are many examples both at the community school level, and indeed at the governmental level, provincial and federal.¹⁴²

Hearing from youth and other witnesses made it clear to our Committee that youth participation can make decision-making significantly more effective. Certainly when it comes to some of the deeper concerns facing children today, it is imperative that we turn to children and youth for their perspectives and suggestions. Billie Schibler, Manitoba's Child Advocate, emphasized this point, telling us that in such situations

the answers must come from the children themselves. They must tell us what they need and what they want from us and we must listen...

¹⁴⁰ Judy Finlay, Ontario Child Advocate, testimony before the Committee, 29 January 2007.

¹⁴¹ Céline Giroux, Vice President of the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse of Quebec. International Bureau for Children's Rights Conference, *Making Children's Rights Work: National and International Perspectives*, Montréal, 18 November 2004.

¹⁴² David Brent Parfitt, member of the UN Committee on the Rights of the Child, testimony before the Committee, 6 November 2006.

As professionals, if we do not have the answers, the only place... that I feel those answers lie is hearing the young people, going into the communities, meeting with them.¹⁴³

The former Minister of Social Development, Ken Dryden, echoed that view, stating that:

The way to get underneath this, so that we have a real drive and energy to do something for children, is to listen to children's voices, not mini-adult voices. Ask them to talk about their lives, each part of their lives. What does it feel like to do this? What are you most proud of? What bugs you?¹⁴⁴

Encouraging such participation as emphasized in the Convention is also an extremely valuable tool in fostering the development of a stronger generation of youth. Kay Tisdall noted that youth participation is a powerful tool in countering disillusionment. Wayne MacKay told us that participation brings out the best in youth – their participation more often than not creates a “a win-win situation because usually when you empower in those ways, they exceed your expectations.”¹⁴⁵ Kathy Vandergrift further emphasized this point:

We could unleash bundles of energy in this country for the common good if we were to use some of the same strategies that we use in international development by working with youth and young people and engaging them in development. That potential exists.¹⁴⁶

Ryan Stratton, a youth who spoke to our Committee in St. John's, Newfoundland, told us that:

If you provide youth with the opportunity, if you let them know that the opportunities are there, and you... get them excited, then you can get youth involved in anything because we want to get involved; we are looking for stuff to do. We are sick of sitting home saying this place is boring, I am going for a walk. We want something to do and if the opportunity comes up, we are really excited.¹⁴⁷

¹⁴³ Schibler testimony.

¹⁴⁴ The Honourable Ken Dryden, Minister of Social Development, testimony before the Committee, 26 September 2005.

¹⁴⁵ MacKay testimony.

¹⁴⁶ Vandergrift testimony, 23 October 2006.

¹⁴⁷ Ryan Stratton, testimony before the Committee, 13 June 2005.

As noted in the Bernard van Leer report, respecting the Convention by allowing a child to participate in decisions concerning his or her own life can have a significant effect on child development, permitting the child to acquire greater levels of competence. A report prepared for the Child Protection Unit of the Canadian International Development Agency commented that “[c]hildren’s capacities are developed most effectively through interaction: the process of learning generates development, and children grow in competence through participation.”¹⁴⁸ By allowing children to take greater responsibility in their lives, they also become less vulnerable.

It is now accepted that children who are active in decision-making, who learn from their own experience, as well as observing adults engaging in “causes” they believe in, contribute to making a change and are less prone to depression, hopelessness, and suicide.¹⁴⁹

A number of youth appearing before our Committee emphasized the importance of participation. Nathaniel Mayer-Heft, a student in Montréal, pointed out that children need to become involved at an early age in order to become more active participants in society later on in their lives. Even if they cannot vote, they should be encouraged to become more involved in the political process so that they can discover its relevance to their lives.

No, they should not be voting at age 12, but why not ask them for their opinions? Why not get students from the ages of 12 years to 17 years involved in politics. You know, to build interest, so that when they reach 18 years, they will vote. I think that involvement would increase the number of people who vote.¹⁵⁰

Rachel Gardiner, a student in St. John’s, told us that she thinks

people become more involved when they understand. If youth understood how different things in the political system affected them, then they would become more involved...[and] educate other youth as to how it affects

¹⁴⁸ Philip Cook, Natasha Blanchet-Cohen, and Stuart Hart, *Children as Partners: Child Participation Promoting Social Change*, International Institute for Child Rights and Development, 2004, p. 12, available at: [www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Childprotection.\\$file/CAP_CIDA_reportENG.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Childprotection.$file/CAP_CIDA_reportENG.pdf)

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁵⁰ Nathaniel Mayer-Heft, Beutel High School, testimony before the Committee, 6 November 2006.

youth as a whole so that everyone can get involved and everyone can make a difference.¹⁵¹

Joelle LaFargue, who appeared before our Committee in Fredericton, said that:

One thing I have noticed about kids my own age or younger, or sometimes even older, is that when you ask them their opinions, they shrug and say, "I don't know." I find this sad because I believe that everyone is entitled to have their own opinions and to be heard. Often, kids do not have opinions or they do not say that they have opinions because they feel that it does not matter because they are either not taken seriously, or when they do say their opinions, it does not change anything...

It would be interesting if politicians came... to classes to... talk about how the political process works, about what type of things people in politics do, and maybe even more committees like this one to ask for children's opinions. That would make them feel like they are being listened to. They are being educated because that is the best way to take advantage and actually do things, if you have the knowledge you need to make the right decisions and say your opinions.¹⁵²

When these important Convention rights are disregarded, the voices of children tend to be "lost in the sauce,"¹⁵³ in the words of one youth who appeared before our Committee in Toronto. Currently the voices of children and youth are rarely heard in decision-making in government, in Parliament, and at the NGO and service provider level. Our Committee strongly believes that children and youth should be encouraged to become more involved in the political and policy-making processes. Ensuring that children's voices are heard and taken into account in policy decisions across Canada will be a significant step towards imbuing the *Convention on the Rights of the Child* with meaning in the Canadian context.

RECOMMENDATION 1

Pursuant to articles 12 to 15 of the Convention on the Rights of the Child, the Committee recommends that the federal government dedicate resources towards ensuring that children's input is given considerable weight when laws, policies and other decisions that have a significant impact on children's lives are discussed or implemented at the federal level.

¹⁵¹ Rachel Gardiner, testimony before the Committee, 13 June 2005.

¹⁵² Joelle LaFargue, testimony before the Committee, 14 June 2005.

¹⁵³ Aisha, testimony before the Committee, 29 January 2007.

Chapter 6 - Articles 19, 28, 37, 38 and the Optional Protocol: Violence Against Children

A. INTRODUCTION

The *Convention on the Rights of the Child* is the first international human rights instrument to expressly address the protection of children from violence. A variety of its articles deal with this issue. Article 19 provides for a broad protection of children from abuse and neglect, holding that:

Art. 19(1) States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.

(2) Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement.

Article 28(2) deals with the issue of corporal punishment in schools:

Art. 28(2) States Parties shall take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child's human dignity and in conformity with the present Convention.

Article 37 prohibits violence against children in the context of the justice system, prohibiting torture and the deprivation of liberty. This provision will be dealt with in more detail in Chapter 8.

Finally, article 38 and the *Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflicts* deal with the question of child soldiers:

Art. 38(1) States Parties undertake to respect and to ensure respect for rules of international humanitarian law applicable to them in armed conflicts which are relevant to the child.

(2) States Parties shall take all feasible measures to ensure that persons who have not attained the age of fifteen years do not take a direct part in hostilities.

(3) States Parties shall refrain from recruiting any person who has not attained the age of fifteen years into their armed forces. In recruiting among those persons who have attained the age of fifteen years but who have not attained the age of eighteen years, States Parties shall endeavour to give priority to those who are oldest.

(4) In accordance with their obligations under international humanitarian law to protect the civilian population in armed conflicts, States Parties shall take all feasible measures to ensure protection and care of children who are affected by an armed conflict.

In the context of violence against children, this chapter will examine the issues of corporal punishment of children at home and in the school environment, bullying, and the involvement of children in the Canadian Armed Forces.

B. ARTICLES 19 AND 28: CORPORAL PUNISHMENT

With regard to spanking, we say that society must eliminate violence but it is okay at home. That is not right.¹⁵⁴

I urge States to prohibit all forms of violence against children, in all settings, including corporal punishment...¹⁵⁵

Our Committee heard from numerous witnesses with respect to corporal punishment, an issue that has become a flashpoint for children's rights advocates because of the rights outlined in the *Convention on the Rights of the Child* and because of a recent Supreme Court of Canada decision, *Canadian Foundation for Children, Youth, and the Law v. Canada (A.G.)*.¹⁵⁶

The UN Committee on the Rights of the Child defines corporal punishment as:

¹⁵⁴ Dr. Nicolas Steinmetz, Executive Director of the Foundation of Social Paediatrics Promotion, testimony before the Committee, 6 November 2006.

¹⁵⁵ Paulo Sérgio Pinheiro, *Report of the Independent Expert for the United Nations Study on Violence Against Children*, A/61/299, 29 August 2006, para. 98, available at: www.violencestudy.org/IMG/pdf/English.pdf

¹⁵⁶ [2004] 1 S.R.C. 76.

any punishment in which physical force is used and intended to cause some degree of pain or discomfort, however light. Most involves hitting (“smacking”, “slapping”, “spanking”) children, with the hand or with an implement - a whip, stick, belt, shoe, wooden spoon, etc. But it can also involve, for example, kicking, shaking or throwing children, scratching, pinching, biting, pulling hair or boxing ears, forcing children to stay in uncomfortable positions, burning, scalding or forced ingestion (for example, washing children’s mouths out with soap or forcing them to swallow hot spices).¹⁵⁷

Yet, in January 2004, the Supreme Court upheld the constitutional validity of section 43 of Canada’s *Criminal Code*,¹⁵⁸ the “reasonable chastisement” defence, which allows for the correction of children by force:

s. 43 Every schoolteacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using force by way of correction toward a pupil or child, as the case may be, who is under his care, if the force does not exceed what is reasonable under the circumstances.

The court found that the *Criminal Code* provision violated neither the life, liberty and security of the person, nor the equality, or cruel and unusual punishment rights contained in the Charter. However, in upholding section 43, the court also narrowed the reasonable chastisement defence, specifying that physical discipline:¹⁵⁹

- May generally only be used by parents – although teachers may use physical discipline to remove a child from the classroom or to secure compliance;
- May only be used against children older than two and not yet teenagers;
- May not be used against children incapable of learning from it because of a disability or some other contextual factor;
- May only be applied if it is minor corrective force of a transitory or trifling nature;
- May not involve the use of objects or blows or slaps to the head (such actions are deemed unreasonable);

¹⁵⁷ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 8: The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia)*, CRC/C/GC/8, 21 August 2006, para. 11.

¹⁵⁸ R.S.C. 1985, c. C-46.

¹⁵⁹ Wade Riordan Raaflaub, *The “Spanking” Law: Section 43 of the Criminal Code*, PRB 05-10, (Ottawa:Library of Parliament, 23 January 2006).

- Must be corrective and used to address actual behaviour, rather than as an expression of frustration or an abusive personality; and
- Must be intended to restrain or control, or to express symbolic disapproval.

The court stated that the gravity of the precipitating event is not relevant to use of the section 43 defence, and that courts will determine “reasonableness” based on an objective test with respect to the particular circumstances of the case.¹⁶⁰

Beyond the federal criminal law, it is important to note that the standard for foster care and the way that provincial Education Acts across Canada deal with physical discipline in the classroom vary from province to province.¹⁶¹ Alberta, Ontario and Manitoba have not explicitly prohibited corporal punishment in their Education Acts.¹⁶²

Citing the *Convention on the Rights of the Child*, a great number of witnesses, including representatives of the Committee on the Rights of the Child, appeared before our Committee to urge the federal government to repeal the *Criminal Code*’s section 43 defence. Merv Bernstein, Children’s Advocate for Saskatchewan, stated that “it is time for Canada to step up to the plate or risk significant embarrassment on the international stage.”¹⁶³ In its latest Concluding Observations with respect to Canada, the Committee on the Rights of the Child welcomed:

the efforts being made by the State party to discourage corporal punishment by promoting research on alternatives to corporal punishment of children, supporting studies on the incidence of abuse, promoting healthy parenting and improving understanding about child abuse and its consequences. However, the Committee is deeply concerned that the State party has not enacted legislation explicitly prohibiting all forms of corporal punishment and has taken no action to remove section 43 of the Criminal Code, which allows corporal punishment.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Joan Durrant, Department of Family Social Sciences, University of Manitoba, testimony before the Committee, 18 September 2006.

¹⁶² However, corporal punishment is prohibited through policy by many school boards in Ontario and Manitoba. See Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, *Ending Legalised Violence Against Children: North America Special Report*, 2005, available at: www.endcorporalpunishment.org/pages/pdfs/Report-NorthAmerica.pdf

¹⁶³ Merv Bernstein, Children’s Advocate, Province of Saskatchewan, testimony before the Committee, 19 September 2006.

The Committee recommends that the State party adopt legislation to remove the existing authorization of the use of “reasonable force” in disciplining children and explicitly prohibit all forms of violence against children, however light, within the family, in schools and in other institutions where children may be placed.¹⁶⁴

Dr. Claire Crooks of the CAMH Centre for Prevention Science told our Committee that this is one area in which “there is a clear cut role for law to set the standard.”¹⁶⁵

In the words of one young person who appeared before our Committee in St. John’s, Newfoundland, corporal punishment is damaging and counter-productive:

Violence does not help at all because parents are supposed to help you make the right decisions. They are supposed to help you out. If you are afraid of your parents, if you are afraid that they will physically hurt you, you will not open up to them, you will not talk to them and you will not have a good relationship with them...

You will not trust them. You will not share with them because you will be afraid.¹⁶⁶

With reference to concern about the effect that a ban on corporal punishment might have on parents, the Commissioner for Human Rights at the Council of Europe stated that “[t]he purpose of criminalizing all corporal punishment is not, of course, to prosecute and punish more parents.”¹⁶⁷ Rather, such criminalization

satisfies human rights by giving children equal protection of their physical integrity and human dignity. It gives a clear message that hitting children is wrong – at least as wrong as hitting anyone else. Thus it provides a consistent basis for child protection and for public education promoting positive forms of discipline. As attitudes change, so the need for prosecution and for formal interventions into families to protect children will diminish.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 32-33.

¹⁶⁵ Dr. Claire Crooks, Associate Director, CAMH Centre for Prevention Science, testimony before the Committee, 14 February 2005.

¹⁶⁶ Stratton testimony.

¹⁶⁷ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, “Children and Corporal Punishment: ‘The Right Not to be Hit, Also a Children’s Right,’” Issue Paper 2006/01, available at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1008209&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

¹⁶⁸ *Ibid.*

The Committee on the Rights of the Child stated in its General Comment that it expects states to prosecute parents rarely:

Children's dependent status and the unique intimacy of family relations demand that decisions to prosecute parents, or to formally intervene in the family in other ways, should be taken with very great care. Prosecuting parents is in most cases unlikely to be in their children's best interests. It is the Committee's view that prosecution and other formal interventions (for example, to remove the child or remove the perpetrator) should only proceed when they are regarded both as necessary to protect the child from significant harm and as being in the best interests of the affected child...

Advice and training for all those involved in child protection systems, including the police, prosecuting authorities and the courts, should underline this approach to enforcement of the law...

Where, despite prohibition and positive education and training programmes, cases of corporal punishment come to light outside the family home - in schools, other institutions and forms of alternative care, for example - prosecution may be a reasonable response...¹⁶⁹

Our Committee echoes this call for the repeal of section 43 of the *Criminal Code*.

Countries around the world are banning corporal punishment at home and in schools. By August 2006, the Committee on the Rights of the Child noted that more than 100 countries had prohibited corporal punishment against children in schools and in penal systems,¹⁷⁰ and by early 2007, 16 European countries had explicitly banned all corporal punishment of children in law and repealed any "reasonable chastisement" defences.¹⁷¹

Through its Concluding Observations and General Comment on corporal punishment, the UN Committee on the Rights of the Child consistently recommends that states prohibit all forms of corporal punishment, including physical discipline in the family. In order to facilitate reaching this goal, the Committee suggests that States Parties initiate national campaigns to raise awareness of the negative effects of corporal punishment and to encourage the development of positive, non-violent child-rearing and educational practices. In its General Comment, the Committee stated that:

¹⁶⁹ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 8*, para. 41-43.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ These countries are Austria, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Denmark, Finland, Germany, Hungary, Iceland, Greece, Latvia, the Netherlands, Norway, Romania, Sweden, and Ukraine.

Addressing the widespread acceptance or tolerance of corporal punishment of children and eliminating it, in the family, schools and other settings, is not only an obligation of States parties under the Convention. It is also a key strategy for reducing and preventing all forms of violence in societies...

In rejecting any justification of violence and humiliation as forms of punishment for children, the Committee is not in any sense rejecting the positive concept of discipline. The healthy development of children depends on parents and other adults for necessary guidance and direction, in line with children's evolving capacities, to assist their growth towards responsible life in society.

The Committee recognizes that parenting and caring for children, especially babies and young children, demand frequent physical actions and interventions to protect them. This is quite distinct from the deliberate and punitive use of force to cause some degree of pain, discomfort or humiliation. As adults, we know for ourselves the difference between a protective physical action and a punitive assault; it is no more difficult to make a distinction in relation to actions involving children.¹⁷²

In keeping with this position, regardless of whether section 43 is repealed, witnesses strongly emphasized the need for public and parental education, including awareness-raising about alternative disciplinary measures. As stated by Brent Parfitt, a member of the Committee on the Rights of the Child:

If Canada is not prepared to implement the recommendations, at least Canada should show some leadership in the area of proper parenting, an alternative to corporal punishment as far as discipline of children is concerned.

I think one area the Senate could support is parenting education, especially in the high school situation, where alternatives to corporal punishment are taught. Unfortunately, or maybe fortunately, most of us learn parenting skills from our parents, and that may be good or it may be bad.

If our parents exercised corporal punishment, in all likelihood, we may exercise the same form of disciplinary procedures. We should be taught, then, in school about alternatives to discipline, rather than the use of corporal punishment.¹⁷³

Jim Igliorte, Child and Youth Advocate for Newfoundland and Labrador, pointed out the need for a national education campaign about the harms of physical punishment, as well

¹⁷² Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 8*, para. 3, 13 and 14.

¹⁷³ Parfitt testimony.

as the merits of positive discipline by all adults in positions of authority over a child. Such a campaign could highlight the difference between physical interventions to protect children and deliberate punitive use of force to cause pain, discomfort, or humiliation.

The Commissioner for Human Rights at the Council of Europe has said that “[a]ny national strategy for the elimination of corporal punishment has to include... longer-term measures to influence social attitude and promote positive alternative methods of relating and communicating.”¹⁷⁴ Joan Durrant spoke to us of the need to see parenting less as a power and punitive relationship, and more as a teaching and guiding relationship. Expressing a similar perspective, Dr. Gilles Julien, a social paediatrician and the President of the Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale, told us that parents need to learn to give children clear rules and frameworks: “children need parameters, not spanking.”¹⁷⁵ Raising parents’ awareness and teaching them new kinds of relationship and communication strategies can lead to their deeper “visceral understanding”¹⁷⁶ of how to deal with discipline in the long term.

Certainly, there is broad consensus in the children’s rights community on this issue. More than 220 professional organizations have endorsed a Joint Statement on Physical Punishment of Children and Youth¹⁷⁷ arguing for more constructive approaches to discipline. The goal is not to penalize parents but to educate and support them.¹⁷⁸ Jaap Doek has stated that:

In my dream world, every new parent would pass a test in parenting skills, rather like a new driver having a licence to be allowed on the roads. Obviously that can never happen. But governments do have a big role to play in promoting the idea of parenting classes... The problem is that it’s the responsible adults who are most likely to go to parenting classes, but they’re also the ones who are least likely to be violent to their children. We need to find ways of targeting the unreceptive, of getting the parents most at risk of violent behaviour to parenting classes. But we need to do

¹⁷⁴ Commissioner for Human Rights, “Children and Corporal Punishment: ‘The Right Not to be Hit, Also a Children’s Right.’”

¹⁷⁵ Dr. Gilles Julien, Social Paediatrician and President, Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale, testimony before the Committee, 6 November 2006.

¹⁷⁶ Mackinnon testimony.

¹⁷⁷ Joan Durrant, R. Ensom, and the Coalition on Physical Punishment of Children and Youth, *Joint Statement on Physical Punishment of Children and Youth*, 2004, available at: www.cheo.on.ca/english/pdf/joint_statement_e.pdf

¹⁷⁸ Williams testimony.

this without stigmatising the parents who are considered to be the high-risk cases. This is the challenge.¹⁷⁹

And yet, witnesses said that such an education campaign should target not only parents. The Commissioner for Human Rights at the Council of Europe noted that clear policies should also be developed for teachers and preschool staff, for health care personnel, for social workers and for other relevant professionals with respect to their role in preventing corporal punishment, and in dealing with specific situations in which a child may be suffering from abuse.¹⁸⁰

Our Committee consequently notes from the outset that education should be a primary goal of any initiatives taken in this sphere. This is a position that was articulated by the Committee on the Rights of the Child, whose members told our Committee that public education is even more important than changing the law. **There is a clear need for further research into alternative methods of discipline, as well as the effects of corporal punishment on children. As well, the Committee believes that the federal government should launch education programs in the public sphere** to foster a societal movement against corporal punishment, creating a contextual framework from which individual families can draw support. As suggested in the United Nations' recently released seminal study on violence against children, which used the *Convention on the Rights of the Child* as a framework for its discussions and recommendations, gender-sensitive parental education programs should be developed to promote healthy parent-child relationships, orienting parents towards constructive and positive forms of discipline and approaches to child development, while also taking into account children's evolving capacities and the importance of respecting their views. Education is also necessary to ensure that parents do not fear the loss of the reasonable chastisement defence. Our Committee draws on the advice of the Committee on the Rights of the Child in its General Comment on corporal punishment:

Given the widespread traditional acceptance of corporal punishment, prohibition on its own will not achieve the necessary change in attitudes

¹⁷⁹ Bernard van Leer Foundation, *Early Childhood Matters*.

¹⁸⁰ Commissioner for Human Rights, "Children and Corporal Punishment: 'The Right Not to be Hit, Also a Children's Right.'"

and practice. Comprehensive awareness-raising of children's right to protection and of the laws that reflect this right is required...

In addition, States must ensure that positive, non-violent relationships and education are consistently promoted to parents, carers, teachers and all others who work with children and families. The Committee emphasizes that the Convention requires the elimination not only of corporal punishment but of all other cruel or degrading punishment of children. It is not for the Convention to prescribe in detail how parents should relate to or guide their children. But the Convention does provide a framework of principles to guide relationships both within the family, and between teachers, carers and others and children. Children's developmental needs must be respected. Children learn from what adults do, not only from what adults say. When the adults to whom a child most closely relates use violence and humiliation in their relationship with the child, they are demonstrating disrespect for human rights and teaching a potent and dangerous lesson that these are legitimate ways to seek to resolve conflict or change behaviour.¹⁸¹

With these observations in mind, the Committee would like to echo the words of Paulo Sérgio Pinheiro, the independent expert who piloted the UN Study on Violence Against Children:

A basic assumption of the Convention on the Rights of the Child, contained in its preamble, is that the family is the natural environment for the growth and well-being of all its members – and particularly children – thereby recognizing that the family has the greatest potential to protect children and provide for their physical and emotional safety. The privacy and autonomy of the family are valued in all societies and the right to a private and family life, a home and correspondence is guaranteed in international human rights instruments. Eliminating and responding to violence against children is perhaps most challenging in the context of the family, considered by most as the most “private” of private spheres. However, children's rights to life, survival, development, dignity and physical integrity do not stop at the door of the family home, nor do States' obligations to ensure these rights for children.¹⁸²

RECOMMENDATION 2

Pursuant to articles 19 and 28 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government take steps towards the elimination of corporal punishment in Canada. Steps should include:

¹⁸¹ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 8*, para. 45-46.

¹⁸² *Report of the Independent Expert for the United Nations Study on Violence Against Children*, para. 38.

- **The immediate launch of an extensive public and parental education campaign with respect to the negative effects of corporal punishment and the need to foster enhanced parent-child communication based on alternative forms of discipline; and**
- **Calling on the Department of Health to undertake research into alternative methods of discipline, as well as the effects of corporal punishment on children;**
- **Repeal of section 43 of the *Criminal Code* by April 2009; and**
- **Calling on the Department of Justice to undertake an analysis of whether existing common law defences – such as necessity and the *de minimis* defence – should be made expressly available to persons charged with assault against a child.**

C. ARTICLE 19: BULLYING

Bullying is another form of violence against children that was an important area of concern for advocates appearing before the Committee with respect to the rights of children and Canada's compliance with article 19 of the *Convention on the Rights of the Child*. Bullying can take a variety of forms. Most often one thinks of bullying as direct physical or verbal aggression against a child by his or her peers. Yet bullying can take on many other more subtle forms, such as sexually inappropriate behaviour, name calling, gossip, social exclusion, and other forms of emotional intimidation.

Faye Mishna of the University of Toronto provided our Committee with statistics on bullying in Canada. She told us that between 10% and 30% of Canadian children surveyed experience bullying at school at least some of the time, and that in a World Health Organization survey, Canadian youth were found to have a higher rate of victimization than the international average in a number of areas.¹⁸³

Professor Mishna also told us about gender differentials with respect to bullying. She said that boys are more likely to be bullied and victimized according to traditional stereotypes of bullying. However, while boys experience higher rates of direct and physical aggression, girls are more likely to experience indirect aggression, such as social

¹⁸³ Faye Mishna, Associate Professor, Faculty of Social Work, University of Toronto, testimony before the Committee, 29 January 2007; Candace Currie et al., eds., *Young People's Health in Context: Health Behaviour in School-Aged Children (HBSC) Study: International Report from the 2001/2002 Survey*, Health Policy for Children and Adolescents, No. 4, World Health Organization, 2004.

exclusion and gossip. It is important to take these differences into account in any study of the issue. Professor Mishna also pointed out that bullying is an issue of particular concern for groups of children that are already marginalized or vulnerable. Bullying is often motivated by intolerance for others based on perceived membership in a group, such as sexual orientation, socio-economic status, race, and disability.

A number of witnesses told our Committee about the changing nature of bullying in modern society. Professor Mishna noted that the Internet and other new electronic technology, such as cell phones and web cameras, have become the “schoolyard” for new forms of bullying that can include stalking, sexual solicitation, and pornography. The anonymity of the Internet makes this form of bullying particularly troubling. In a brief submitted to the Committee, Professor Mishna cited statistics noting that 46% of Canadian children and youth surveyed had experienced unwanted sexual advances and sexually inappropriate discussions in chat rooms, 43% were approached on the Internet by someone who wanted personal information from them, and 25% of Canadian children and youth who used the Internet received hateful emails.

Bullying often goes underreported, but can have severely negative consequences for children. Professor Mishna told our Committee that many children avoid seeking help from adults for fear of not having their concerns taken seriously – many adults may not perceive certain behaviour to be bullying or to be a serious issue that warrants attention. Children themselves may not recognize that they are being victimized, may fear retaliation, or may be ashamed of their victimization or blame themselves, thus further inhibiting reports of bullying. The result is that concerns about bullying are effectively silenced, and bullying itself becomes normalized in children’s lives. The ramifications of this are far-reaching, with negative repercussions on children’s academic and social well-being, psychological and emotional development, and physical health. Professor Mishna noted that those who bully and who are bullied often become involved with mental health, juvenile justice, special education and social services institutions in the longer term. A student who appeared before our Committee in Toronto emphasized the insidious effects of bullying, telling us that “the traumatic effect [of bullying] does have an impact on [children’s lives]. If they cannot take on the bully they’ll take on people

inside the family or those they feel are... not doing anything about it which causes this big chain which really needs to be broken.”¹⁸⁴

Witnesses expressed concern that Canada was not living up to its obligations under the *Convention on the Rights of the Child* with respect to this problem. In the World Health Organization’s young people’s health survey, Canada ranked 26th and 27th of 35 countries in terms of measures to deal with bullying and victimization. Many countries are developing national campaigns to address bullying, while Professor Mishna noted that Canada as yet has none. She told us about PREVNET (Promoting Relationships and Eliminating Violence Network), a new initiative of the Network of Centres of Excellence that are currently developing a national strategy to address child and youth bullying and victimization.

Witnesses noted that a number of solutions are possible. The UN Study on Violence Against Children recommended that states

[p]revent and reduce violence in schools through specific programmes which address the whole school environment including through encouraging the building of skills such as non-violent approaches to conflict resolution, implementing anti-bullying policies and promoting respect for all members of the school community.¹⁸⁵

Professor Mishna also emphasized the need for education of teachers and parents to teach them more about peer victimization and intervention strategies. Our Committee echoes these concerns, noting that **a national strategy is needed to combat bullying in Canada and to bring this country into fuller compliance with the Convention. Such a strategy should include a national education campaign to teach children, parents, and teachers about bullying, and to promote conflict resolution and effective intervention strategies.**

¹⁸⁴ Joel, testimony before the Committee, 29 January 2007.

¹⁸⁵ *Report of the Independent Expert for the United Nations Study on Violence Against Children*, para. 111.

RECOMMENDATION 3

Pursuant to article 19 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government implement a national strategy to combat bullying in Canada, accompanied by a national education campaign in cooperation with provincial and territorial governments to teach children, parents, teachers, and others about bullying, and to promote conflict resolution and effective intervention strategies.

D. ARTICLE 38 AND THE OPTIONAL PROTOCOL: CHILDREN INVOLVED IN ARMED CONFLICTS

Canada ratified the *Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflicts* in July 2000, at the same time attaching an explanatory statement specifying that Canada allows voluntary recruitment at age 16 and describing the circumstances in which recruitment of those under age 18 may take place.¹⁸⁶ In effect, individuals under 18 must provide proof of age and the consent of a guardian, who must be fully informed and fully comprehend the rights of the child in this regard. Prospective recruits under 18 must also watch an instructional video and read brochures to ensure that he or she is fully informed of what recruitment entails. Sixteen year-olds are only permitted to apply for Military College or to enrol in the Reserves. Moreover, individuals under 18 may withdraw from the military at any time with no penalty. Canada's *National Defence Act* has also been amended to indicate that no individual under 18 years of age shall be sent into a theatre of hostilities.

A number of witnesses expressed frustration with the fact that Canada allows voluntary recruitment at a lower age than many other developed countries. They argued that Canada should not allow recruitment at the age of 16: the federal government should raise the age of recruitment to the Canadian Armed Forces and withdraw its explanatory statement to the Optional Protocol. The Canadian Coalition for the Rights of Children expressed concern that the military is increasingly targeting young people (ages 16-34) in its recruitment programs,¹⁸⁷ while Kathy Vandergrift pointed out that those under 18 still

¹⁸⁶ For more information, see Chapter 4, section B3.

¹⁸⁷ Canadian Coalition for the Rights of Children, document available at: www.crin.org/docs/Canada_OPAC_Report_CCRC.doc.

receive full military training even if they are not sent to a theatre of hostilities. Professors Schabas and Driedger pointed to the consequences of allowing children into the military, emphasizing the need to encourage youth to finish their high school education rather than joining the military too young.

In its Concluding Observations with respect to the Optional Protocol, the Committee on the Rights of the Child echoed some of these concerns, reprimanding Canada for not giving priority to older candidates in the recruitment process.

The Committee notes with appreciation that section 20 (3) of the National Defence Act makes it mandatory to have the consent of one of the parents or the guardian of a person between 16 and 18 years before such person is enrolled in the Canadian Reserve or Regular Forces, in accordance with article 3 (b) of the Protocol. However, the Committee is concerned that, in light of article 38, paragraph 3, of the Convention, no measures have been taken to give priority in the recruitment process to those who are the oldest.

The Committee recommends that the State party give priority, in the process of voluntary recruitment, to those who are oldest and consider increasing the age of voluntary recruitment.

The Committee invites the State party to provide further information on the status of children attending the Royal Military College, particularly as to whether they are considered as just civilian students of a military college or already as military recruits.¹⁸⁸

Our Committee understands these concerns and strongly reiterates the opinion expressed by a number of witnesses: **in order to come into full compliance with the Convention on the Rights of the Child, Canada should withdraw its explanatory statement to the Optional Protocol – there should be no recruitment of individuals under 18 years of age into the military.** Not only does the Committee wish to underscore compliance with the Convention and the need to ensure that students remain in school, we also wish to point out that other options are available. While recognizing that, under the *National Defence Act*, children under the age of 18 are not sent into a theatre of hostilities, the Committee notes that such children recruited into the military

¹⁸⁸ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations – Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflicts*, CRC/C/OPAC/CAN/CO/1, 9 June 2006, para. 8-10.

still receive full military training. The Committee finds this situation unacceptable. As suggested by Kathy Vandergrift, other options include allowing those under 18 to participate in peace-building training and other activities that fall short of military training and teach youth valuable skills for later in their careers.

Echoing a recommendation of Kathy Vandergrift, the Committee also notes the lack of statistics on the number of 16- and 17-year-olds involved in the military. The Canadian Armed Forces currently keeps statistics on recruits aged 16 to 19, but does not break these data into specific years of age; the figures thus do not enable the federal government to keep track of its international obligations under the *Convention on the Rights of the Child* and the Optional Protocol. **While those under 18 years of age remain in the military, the Canadian Armed Forces should ensure that it compiles statistics on the number of 16- and 17-year-old recruits.**

Our Committee wishes to underscore the important role played by Canada in the international sphere as a leader for the protection of human rights and children's rights. By allowing the recruitment of children into the military, Canada is sending a message to the rest of the world that this is not an issue of primary importance, and that the lines can be effectively blurred between recruitment and military engagement. Our Committee finds this message to be unacceptable. When the lines are blurred, mistakes can happen. Only recently, the British government discovered that it had inadvertently sent 15 recruits who were under 18 to Iraq.¹⁸⁹ The Committee urges the federal government to fully comply with the *Convention on the Rights of the Child* in this regard, so that Canada may continue to stand as a leader in the international sphere.

¹⁸⁹ "British Government Says it 'Inadvertently' Sent 15 Child Soldiers to Iraq," *Canadian Press Wire*, 3 February 2007. The British government abides by the same rules as Canada with respect to parental consent for recruits who are under 18 and the prohibition on such recruits' being sent to a theatre of hostilities.

RECOMMENDATION 4

Pursuant to article 38 of the *Convention on the Rights of the Child* and the *Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflicts*, the Committee recommends that the Canadian Forces:

- Develop a database to track statistics with respect to the recruitment and involvement of those under the age of 18 in the Canadian Forces;
- Make its recruitment policies with respect to those under 18 years of age openly available to the public;
- Review and assess recruitment practices to ensure full compliance with the Convention, including ensuring that priority in the recruitment process is given to those who are 18 years of age or older; and
- Report back to this Committee in July 2009 in order to review recruitment policies and compliance with the Convention.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that the federal government respond to the UN Study on Violence Against Children, and that it inform the international community, Parliament, and the Canadian public how it is responding to issues of violence against children and how it intends to improve upon policies to bring Canada into compliance with the *Convention on the Rights of the Child*.

Chapter 7 - Articles 19, 32, 34 to 36 and the Optional Protocol: Exploitation of Children

A. INTRODUCTION

Exploitation is a broad term that covers many violations of children's rights. For example, article 19 of the *Convention on the Rights of the Child*, mentioned in the previous chapter, deals with the issue of violence and exploitation. Article 36 deals with exploitation in a more general sense.

Art. 36 States Parties shall protect the child against all other forms of exploitation prejudicial to any aspects of the child's welfare.

This chapter will focus on the issues of sexual and economic exploitation, two areas of particular concern to witnesses appearing before the Committee.

Article 32 of the Convention deals with economic exploitation and the issue of child labour:

Art. 32(1) States Parties recognize the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development.

(2) States Parties shall take legislative, administrative, social and educational measures to ensure the implementation of the present article. To this end, and having regard to the relevant provisions of other international instruments, States Parties shall in particular:

- (a) Provide for a minimum age or minimum ages for admission to employment;
- (b) Provide for appropriate regulation of the hours and conditions of employment;
- (c) Provide for appropriate penalties or other sanctions to ensure the effective enforcement of the present article.

This provision is complemented by the International Labour Organization *Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment*, mentioned in Chapter 2, which generally sets the minimum age for employment at 15 years of age:

Art. 1 Each Member for which this Convention is in force undertakes to pursue a national policy designed to ensure the effective abolition of child labour and to raise progressively the minimum age for admission to employment or work to a level consistent with the fullest physical and mental development of young persons.

Art. 2(1) Each Member which ratifies this Convention shall specify, in a declaration appended to its ratification, a minimum age for admission to employment or work within its territory and on means of transport registered in its territory; subject to Articles 4 to 8 of this Convention, no one under that age shall be admitted to employment or work in any occupation.

(2) Each Member which has ratified this Convention may subsequently notify the Director-General of the International Labour Office, by further declarations, that it specifies a minimum age higher than that previously specified.

(3) The minimum age specified in pursuance of paragraph 1 of this Article shall not be less than the age of completion of compulsory schooling and, in any case, shall not be less than 15 years.

Articles 34 and 35 of the Convention deal with the issues of sexual exploitation and trafficking in children (although the question of trafficking will be dealt with more fully in Chapter 11).

Art. 34 States Parties undertake to protect the child from all forms of sexual exploitation and sexual abuse. For these purposes, States Parties shall in particular take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent:

(a) The inducement or coercion of a child to engage in any unlawful sexual activity;

(b) The exploitative use of children in prostitution or other unlawful sexual practices;

(c) The exploitative use of children in pornographic performances and materials.

Art. 35 States Parties shall take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form.

All of the above provisions are complemented by the *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, which extends the protections guaranteed to children in Convention articles dealing with the illicit transfer and non-return of children abroad, adoption, and economic exploitation and trafficking in children.

B. ARTICLES 34 TO 36 AND THE OPTIONAL PROTOCOL: SEXUAL EXPLOITATION

While witnesses did not provide our Committee with significant amounts of evidence on the use of the *Convention on the Rights of the Child* with respect to the sexual exploitation of children, we nonetheless recognize that this is an important issue. Child pornography, sexual exploitation over the Internet, the commercial sexual exploitation of children, and sexual abuse are themes that arose frequently in our hearings, although seldom in great depth. The Committee on the Rights of the Child devoted attention to the issue in its latest Concluding Observations:

The Committee is encouraged by the role Canada has played nationally and internationally in promoting awareness of sexual exploitation and working towards its reduction, including by adopting amendments to the Criminal Code in 1997 (Bill C-27) and the introduction in 2002 of Bill C-15A, facilitating the apprehension and prosecution of persons seeking the services of child victims of sexual exploitation and allowing for the prosecution in Canada of all acts of child sexual exploitation committed by Canadians abroad. The Committee notes, however, concerns relating to the vulnerability of street children and, in particular, Aboriginal children who, in disproportionate numbers, end up in the sex trade as a means of survival. The Committee is also concerned about the increase of foreign children and women trafficked into Canada.

The Committee recommends that the State party further increase the protection and assistance provided to victims of sexual exploitation and trafficking, including prevention measures, social reintegration, access to health care and psychological assistance, in a culturally appropriate and

coordinated manner, including by enhancing cooperation with non-governmental organizations and the countries of origin.¹⁹⁰

The final report of the UN Study on Violence Against Children¹⁹¹ emphasized the issue of sexual exploitation and its consequences, noting that children who have been sexually abused are more likely to run away, which exposes them to the risk of further sexual exploitation on the street. The recently released report of the Subcommittee on Solicitation Laws of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights notes that the first experience of many individuals involved in prostitution is between the ages of 14 and 18.¹⁹²

The Internet and new electronic technologies are also an issue of significant concern. The numbers provided by Faye Mishna of the University of Toronto in the previous chapter are particularly revealing. Not only does the Internet facilitate the distribution of child pornography, Professor Mishna noted that 46% of Canadian children and youth surveyed had experienced unwanted sexual advances and sexually inappropriate discussions in chat rooms. Initiatives to tackle sexual exploitation that takes place over the Internet and by means of cell phones are of great concern to this Committee, as we note that such technologies are increasingly available to young people and that the implementation of limits and restrictions is difficult.

The UN's Study on Violence Against Children also highlighted the disproportionate impact of sexual exploitation on girls. Echoing information provided by Marilyn Hedlund of the Government of Saskatchewan's Child and Family Services Division and Angela Cameron of the FREDA Centre for Research on Violence against Women and Children, the UN report notes that the majority of commercially sexually exploited and sexually exploited children, as well as those who are exposed to sexual violence, are female. Sudabeh Mashkuri of the Metro Action Committee on Violence Against Women and Children provided statistics in a brief submitted to our Committee, noting that girls in

¹⁹⁰ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 52-53.

¹⁹¹ Paulo Sérgio Pinheiro, *World Report on Violence Against Children*, 2006, available at: www.violencestudy.org/r25

¹⁹² Subcommittee on Solicitation Laws of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, *The Challenge of Change: A Study of Canada's Criminal Prostitution Laws*, December 2006, p. 10, available at: <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/just/reports/rp2599932/justrp06/sslrp06-e.pdf>

Canada generally experience higher rates of sexual and physical assault by family members than boys, and are four times more likely to be sexually mistreated. Girls have been found to be the victims in 8 out of 10 family-related sexual assaults committed against children and youth.¹⁹³

The *Convention on the Rights of the Child* devotes a number of articles as well as an Optional Protocol to the issue of sexual exploitation. This is clearly an issue of serious concern, and our Committee believes that further action should be taken to enhance the protection of children from sexual exploitation in Canada. Firstly, **our Committee wishes to recognize the federal government's National Strategy to Protect Children from Sexual Exploitation on the Internet**, which seeks to: increase law enforcement capacity in this area; provide public reporting and education to prevent victimization; and develop partnerships with the e-learning industry, the private sector and other levels of government to foster effective public awareness, education and crime prevention strategies. Within this strategy, the Committee notes the good work of Cybertip.ca, a child sexual abuse tipline that was launched nationally in January 2005. In line with this strategy, and with comments and observations on prostitution made by the Subcommittee on Solicitation Laws of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, **the Committee calls for the federal government to develop a national strategy to specifically combat the commercial sexual exploitation of children.**

RECOMMENDATION 6

Pursuant to articles 34 to 36 of the *Convention on the Rights of the Child* and the *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, the Committee recommends that the federal government develop and implement a strategy to combat the commercial sexual exploitation of children that will address:

- The predators who create the demand for the commercial sexual exploitation of children;
- Businesses and networks based on the commercial sexual exploitation of children;
- New technologies and their impact on child pornography and the commercial sexual exploitation of children;

¹⁹³ See also Lucie Ogrodnik ed., *Family Violence in Canada: A Statistical Profile 2006*, Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics, July 2006.

- **Problem areas in terms of the involvement of children in the fashion industry, in marketing, in the media, and in the travel and tourism industry.**

C. ARTICLES 32 AND 36: ECONOMIC EXPLOITATION

As already noted, Canada has yet to ratify one of two fundamental conventions on child labour – *Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment*. Despite the fact that Canada remains broadly respectful of the principles enumerated in that Convention, witnesses from the International Labour Office and the Canadian Labour Congress commented that this inability to ratify the Convention has meant that Canada is becoming “badly branded”¹⁹⁴ among the 147 other States Parties.

The Committee on the Rights of the Child reinforced this criticism in its Concluding Observations:

The Committee greatly appreciates the fact that Canada has committed resources to work towards the ending of economic exploitation of children on the international level. However, the Committee regrets the lack of information in the State party report relating to the situation in Canada. Furthermore, it is concerned that Canada has not ratified International Labour Organization Convention No. 138 concerning the Minimum Age for Admission to Employment and is concerned at the involvement of children under 13 years old in economic activity.

The Committee recommends that the State party ratify International Labour Organization Convention No. 138 concerning the Minimum Age for Admission to Employment and take the necessary measures for its effective implementation. The Committee further encourages the State party to conduct nationwide research to fully assess the extent to which children work, in order to take, when necessary, effective measures to prevent the exploitative employment of children in Canada.¹⁹⁵

The federal government is unable to ratify the Convention because each province has jurisdiction to set its own minimum age for admission to employment. Currently a number of provinces are in violation of Convention No. 138’s age limit. For example, Alberta’s minimum age for employment is 12 (before being admitted to employment, the child must have permission from his or her parents and the Director of Employment

¹⁹⁴ Stewart and Roselaars testimony.

¹⁹⁵ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 50-51.

Standards).¹⁹⁶ A number of provinces are unwilling to interfere with children's participation in work on family farms.

Using Canada's legal obligations under both the *Convention on the Rights of the Child* and Convention No. 138 as a framework for her argument, Barbara Byers of the Canadian Labour Congress expressed concern about children involved in the labour force – not because children should never be allowed to take on any form of employment before the age of 15, but because of problems with respect to schooling, physical injury and exploitation. She expressed concern about children who must miss school to work and about the number of accidents on farms and in other workplaces involving children. In an article in *Law Now*, Linda McKay-Panos referred to a Statistics Canada report indicating that youth who work more than 30 hours per week are 2.4 times more likely to drop out of school before graduation. The same article notes that between 2000 and 2004, 12 workers between the ages of 12 and 19 were killed on the job in Alberta. She cited an Alberta government report which found that younger workers (those between 15 and 24) were more likely to be injured on the job than older workers because they lacked the skills necessary to operate equipment. A 2005 survey of students in British Columbia also found that one-fifth of students reported injuring themselves on the job.¹⁹⁷

Barbara Byers told our Committee that one serious problem with children involved in the workforce is the fact that children are seldom fully aware of employment laws and regulations, or their rights, and are unable to identify when an employer is acting fairly. For example, young workers may not know when they are entitled to breaks or when they must be paid. They may not know of their right to be free from sexual harassment. Ms. Byers pointed out that some young workers are even blamed for accidents that occur at work, and if they stand up for their rights, they may be fired.

The Committee is aware that the federal government does not have jurisdiction to request individual provinces to change their minimum age of employment laws. However, in order to ensure the protection of children's rights in Canada, **the federal**

¹⁹⁶ Children under 15 are permitted to work two hours on a school day and eight on other days.

¹⁹⁷ Linda McKay-Panos, "Child Labour: Just an International Issue?" *Law Now*, Vol. 31(1), September/October 2006, p. 63.

government should enter into intensive dialogue with the provinces and territories to discuss the issue of child employment. Such discussions could delve into the rationale behind *Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* and the reasons why some provinces need lower ages for youth employment. Issues raised should also highlight concerns with respect to schooling, workplace injuries, and employment standards. As also noted by Barbara Byers and officials from the International Labour Office, our Committee is not interested in preventing children from working on family farms or as babysitters. There is considerable merit to children having some work experience. We do, however, have some serious concerns about working conditions and the need for children to have an opportunity to graduate from high school before becoming fully involved in the workforce. A focus on children's rights and best interests should underscore all initiatives undertaken in this area.

RECOMMENDATION 7

Pursuant to articles 32 and 36 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal, provincial and territorial governments, as well as parents, ensure that safe conditions exist for children who do work, and that such children are informed of their rights and encouraged to remain in school.

Chapter 8 - Articles 37 and 40: Children in Conflict with the Law

A. INTRODUCTION

Youth justice and the detention of minors are ongoing issues of concern in Canada and around the world. Governments in developed countries are struggling with new legislative initiatives to tackle youth crime and to provide rehabilitative solutions.

The *Convention on the Rights of the Child* deals with children in conflict with the law in articles 37 and 40. Article 37 holds that:

Art. 37 States Parties shall ensure that:

(a) No child shall be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Neither capital punishment nor life imprisonment without possibility of release shall be imposed for offences committed by persons below eighteen years of age;

(b) No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time;

(c) Every child deprived of liberty shall be treated with humanity and respect for the inherent dignity of the human person, and in a manner which takes into account the needs of persons of his or her age. In particular, every child deprived of liberty shall be separated from adults unless it is considered in the child's best interest not to do so and shall have the right to maintain contact with his or her family through correspondence and visits, save in exceptional circumstances;

(d) Every child deprived of his or her liberty shall have the right to prompt access to legal and other appropriate assistance, as well as the right to challenge the legality of the deprivation of his or her liberty before a court or other competent, independent and impartial authority, and to a prompt decision on any such action.

This provision seeks to ensure that no child shall be arbitrarily or unlawfully deprived of his or her liberty, and that a child in detention has the right to prompt access to legal and other assistance, as well as the right to challenge the legality of that detention.

Article 37 emphasizes that states should use deprivation of liberty only as a last resort and for the shortest period of time when sentencing children. A child must never be sentenced to the death penalty or to life in prison without possibility of release or parole. Finally, article 37 requires that children in detention not be housed with adults unless it is considered in the child's best interests to do so. However, as noted in Chapter 4, Canada has entered a reservation to article 37(c) stating that:

The Government of Canada accepts the general principles of article 37(c) of the Convention, but reserves the right not to detain children separately from adults where this is not appropriate or feasible.

Witnesses told us that the government adopted this reservation to provide some leeway for remote northern communities in Canada, to avoid the situation in which a child who turns 18 during his or her term of incarceration must suddenly be moved into an adult facility, and to respond to concerns about incarcerating young children with more dangerous youth offenders.

Article 40 of the Convention encourages States Parties to use alternative sentencing and to avoid detention of minors unless rehabilitation cannot be achieved through a non-custodial sentence. It also lists the rights and guarantees necessary to ensure a fair trial for children, and calls for a minimum age below which children shall be presumed not to have the capacity to infringe the criminal law.

Art. 40(1) States Parties recognize the right of every child alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law to be treated in a manner consistent with the promotion of the child's sense of dignity and worth, which reinforces the child's respect for the human rights and fundamental freedoms of others and which takes into account the child's age and the desirability of promoting the child's reintegration and the child's assuming a constructive role in society.

(2) To this end, and having regard to the relevant provisions of international instruments, States Parties shall, in particular, ensure that:

(a) No child shall be alleged as, be accused of, or recognized as having infringed the penal law by reason of acts or omissions that were not prohibited by national or international law at the time they were committed;

(b) Every child alleged as or accused of having infringed the penal law has at least the following guarantees:

- (i) To be presumed innocent until proven guilty according to law;
- (ii) To be informed promptly and directly of the charges against him or her, and, if appropriate, through his or her parents or legal guardians, and to have legal or other appropriate assistance in the preparation and presentation of his or her defence;
- (iii) To have the matter determined without delay by a competent, independent and impartial authority or judicial body in a fair hearing according to law, in the presence of legal or other appropriate assistance and, unless it is considered not to be in the best interest of the child, in particular, taking into account his or her age or situation, his or her parents or legal guardians;
- (iv) Not to be compelled to give testimony or to confess guilt; to examine or have examined adverse witnesses and to obtain the participation and examination of witnesses on his or her behalf under conditions of equality;
- (v) If considered to have infringed the penal law, to have this decision and any measures imposed in consequence thereof reviewed by a higher competent, independent and impartial authority or judicial body according to law;
- (vi) To have the free assistance of an interpreter if the child cannot understand or speak the language used;
- (vii) To have his or her privacy fully respected at all stages of the proceedings.

(3) States Parties shall seek to promote the establishment of laws, procedures, authorities and institutions specifically applicable to children alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law, and, in particular:

- (a) The establishment of a minimum age below which children shall be presumed not to have the capacity to infringe the penal law;
- (b) Whenever appropriate and desirable, measures for dealing with such children without resorting to judicial proceedings, providing that human rights and legal safeguards are fully respected.
- (4) A variety of dispositions, such as care, guidance and supervision orders; counselling; probation; foster care; education and vocational training programmes and other alternatives to institutional care shall be available to ensure that children are dealt with in a manner appropriate to

their well-being and proportionate both to their circumstances and the offence.

Ultimately, the *Convention on the Rights of the Child* requires States Parties to develop and implement a comprehensive juvenile justice policy, and encourages states to establish a child-centred, specialized justice system, the overarching aim of which is children's social reintegration. The juvenile justice policy should deal with prevention of juvenile delinquency; interventions without resorting to judicial proceedings and interventions in the context of judicial proceedings; the minimum age of criminal responsibility and the upper age limits for juvenile justice; guarantees for a fair trial; and deprivation of liberty, including pre-trial detention and post-trial incarceration.¹⁹⁸

B. THE RATE OF YOUTH DETENTION IN CANADA

While the average Canadian might believe that there is no reason to worry about youth detention issues in Canada, our Committee has in fact heard some telling facts that make it clear that this is a matter of significant concern to advocates of children's rights. Witnesses informed us that the percentage of children in detention in Canada is higher than in most other democratic/industrial states, with a disproportionately high detention rate for ethnic minority and Aboriginal children.¹⁹⁹

The implementation of the *Youth Criminal Justice Act*²⁰⁰ in 2003 represented an attempt to lower youth custody rates. Replacing the former *Young Offenders Act*, this legislation seeks to ensure that a young person will not be sentenced to custody unless he or she has committed a serious violent offence; has not complied with non-custodial sentences; has committed an indictable offence for which an adult would be liable to imprisonment for more than two years, and has a history indicating a pattern of findings

¹⁹⁸ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 10: Children's Rights in Juvenile Justice*, unedited version, CRC/C/GC/10, 2 February 2007; Florence Martin and John Parry-Williams, "The Right not to Lose Hope: Children in Conflict with the Law – A Policy Analysis and Examples of Good Practice," *Save the Children*, 2005, available at: www.rb.se/NR/rdonlyres/F6E94ABB-559E-40A4-8EEE-B258B8DB553A/0/TheRightnottoLoseHope.pdf

¹⁹⁹ William Schabas, Director, Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland, testimony before the Committee, 21 March 2005. See also UNICEF Innocenti Research Centre, *Juvenile Justice, Innocenti Digest*, No. 3, January 1998, p. 13, available at: www.unicef-icdc.org/publications/pdf/digest3e.pdf

²⁰⁰ S.C. 2002, c. 1.

of guilt; or, in exceptional circumstances, where the young person has committed an indictable offence and a non-custodial sentence would be inconsistent with the purposes and principles of sentencing of the Act.

Since implementation of the Act the number of youth between 12 and 17 years of age in custody (whether secure, open, or remand) declined from 25,000 in 1999-2000 to 17,100 in 2003-2004. The incarceration rate (the average daily rate of young persons in custody per 10,000 youth in the population) stood at 8.8% in 2003, a 55% decrease since 1994-1995. The number of youth in secure custody is also on the decline, having decreased by 43% between 2002-2003 and 2003-2004. Finally, the number of girls in sentenced custody dropped from 16% to 13% of the total number of youth in sentenced custody between 1999-2000 and 2003-2004.²⁰¹

And yet, not all the statistics have been positive. The number of Aboriginal youth admitted to sentenced custody increased between 2002-2003 and 2003-2004 – from 22% to 28% for Aboriginal males, and from 28% to 35% for Aboriginal females, of the total number of youth sentenced to custody.²⁰² Not only is the higher number of Aboriginal females significant, but it should also be kept in mind that according to testimony before our Committee, Aboriginal youth make up only 5% of the total youth population in Canada. The number of Aboriginal youth in custody, and of Aboriginal female youth in particular, is disproportionately high.²⁰³ As well, despite improvements, the fact remains that Canada continues to have a higher rate of detention than most other developed countries, and as a result, it stands in clear violation of its obligations to children under the *Convention on the Rights of the Child*.

These numbers are higher in some provinces than in others. Our Committee sought out information on youth in conflict with the law in Saskatchewan because it had been brought to our attention that as of June 2004, Saskatchewan had the highest rate of cases brought before youth court in Canada and the highest rate of youth incarceration. Saskatchewan's rate of youth charged more than doubled that for the rest of Canada. A

²⁰¹ Donna Calverley, "Youth Custody and Community Services in Canada 2003/2004," *Juristat*, Canadian Centre for Justice Statistics, Cat. No. 85-002-XPE, Vol. 26(2), March 2006.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Broader questions with respect to Aboriginal children are dealt with in more detail in Chapter 16.

study released by Statistics Canada in December 2005 also showed that while the number of young people in sentenced custody had decreased across Canada, that decline was lowest in Saskatchewan, at only -24%.²⁰⁴ Lawyer Kearney Healy told our Committee that 75-80% of children in custody in Saskatchewan have disabilities, and the Government of Saskatchewan informed us that 75% of children in custody are Aboriginal – this in a province where only 14% of the youth population is Aboriginal.²⁰⁵

Witnesses such as William Schabas of the Irish Centre for Human Rights expressed frustration with Canada's violation of the Convention due to its high rates of youth detention. In its Concluding Observations, the Committee on the Rights of the Child said that:

The Committee is encouraged by the enactment of new legislation in April 2003. The Committee welcomes crime prevention initiatives and alternatives to judicial procedures. However, the Committee is concerned at the expanded use of adult sentences for children as young as 14; that the number of youths in custody is among the highest in the industrialized world; that keeping juvenile and adult offenders together in detention facilities continues to be legal; that public access to juvenile records is permitted and that the identity of young offenders can be made public.

In addition, the public perceptions about youth crime are said to be inaccurate and based on media stereotypes.

The Committee recommends that the State party continue its efforts to establish a system of juvenile justice that fully integrates into its legislation, policies and practice the provisions and principles of the Convention, in particular articles 3, 37, 40 and 39, and other relevant international standards in this area, such as the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules), the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (the Riyadh Guidelines), the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty and the Vienna Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System. In particular, the Committee urges the State party:

(a) To ensure that no person under 18 is tried as an adult, irrespective of the circumstances or the gravity of his/her offence;

²⁰⁴ Statistics Canada, "Youth Correctional Services: Key Indicators," *The Daily*, 1 December 2005, available at: www.statcan.ca/Daily/English/051201/d051201a.htm

²⁰⁵ Government of Saskatchewan, "New Directions for Youth Services: The Saskatchewan Youth Services Model."

(b) To ensure that the views of the children concerned are adequately heard and respected in all court cases;

(c) To ensure that the privacy of all children in conflict with the law is fully protected in line with article 40, paragraph 2 (b) (vii) of the Convention;

(d) To take the necessary measures (e.g. non-custodial alternatives and conditional release) to reduce considerably the number of children in detention and ensure that detention is only used as a measure of last resort and for the shortest possible period of time, and that children are always separated from adults in detention.²⁰⁶

Kearney Healy told the Committee why he feels that the numbers are so high in Saskatchewan:

[W]e tend to use control rather than development as a response to young people in trouble... [M]any children are in extreme difficulty because of not knowing their parents, high rates of suicide, et cetera. They are marginalized in so many different ways and, rather than responding to those needs, we have simply controlled them.²⁰⁷

This inability to respond to the needs of youth in conflict with the law was forcefully reiterated by Bill Thibodeau of EGADZ, a Saskatoon youth centre:

I was at a meeting yesterday with a 17-year-old male who got into a pretty serious fight four years ago; it was a fist fight, there were no weapons involved. For the past four years, no school has been willing to take him. Finally, yesterday a school said they would take him but only for one hour a week. That is just stupid. How do you engage that kid, how do you tell him there is something more for him? He will soon be 18 and unless he really has some hope for the future he will “join up” and become one of the next gang members. He will be one of these kids that everyone says, “well, we tried and we tried and he just did not seem to catch on.”²⁰⁸

Certainly, reluctance among officials dealing with youth in conflict with the law to effectively promote the use of alternative or rehabilitative measures appeared to be an issue of significant concern not just in Saskatchewan, but in Canada more broadly.

²⁰⁶ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 56-57.

²⁰⁷ Healy testimony.

²⁰⁸ Bill Thibodeau, Executive Director, EGADZ (Saskatoon Downtown Youth Centre Inc.), testimony before the Committee, 19 September 2006.

Our Committee believes that there is an urgent need for governments across Canada to reconsider their approaches to youth criminal justice and detention issues in order to rectify Canada's undesirable position among those developed countries with high youth detention rates, so that Canada lives up to the purpose and objectives of the *Convention on the Rights of the Child*.

Our Committee notes that the use of alternative measures is not enough. Children that come into conflict with the law often do so because of a series of other problems and experiences that begin much earlier in their lives. As noted in a Save the Children report, without addressing the challenges that lead children to come into conflict with the law in the first place, the criminalization of children often increases their marginalization and vulnerability.²⁰⁹ **In order to live up to our obligations and effectively combat the high levels of youth detention, governments should implement more effective problem identification and intervention strategies earlier on.** If children with special needs or those who have been involved in the child welfare system often end up in conflict with the law, the solutions needs to begin while they are in contact with health professionals or child welfare authorities. Dealing with the problem too late will never be as effective as early intervention in children's lives. The problem does not necessarily reside with the juvenile justice system, but with society's approach to children as a whole. By looking more closely at the larger problems, the federal government will be better able to determine more effective means of addressing the underlying causes of youth crime, and of supporting youth in conflict with the law within their families and community, providing them with enhanced tools to make better choices in their lives.

In terms of alternative measures, **the federal government needs to work proactively with the provinces and territories to ensure that alternative measures are effectively implemented for youth in conflict with the law.** Restorative justice measures that focus on the offender's accountability to the victim, integration of the offender, and the restoration of harmony in the larger community, are important means of achieving this

²⁰⁹ Martin and Parry-Williams, "The Right not to Lose Hope: Children in Conflict with the Law – A Policy Analysis and Examples of Good Practice." See also the brief submitted by Betty Ann Pottruff, Executive Director of Policy Planning and Evaluation, Department of Justice, Government of Saskatchewan; Driedger testimony; Peter Leuprecht, Professor, Université du Québec à Montréal, testimony before the Committee, 21 February 2005.

goal. As article 37 insists, detention must be used only for the most serious crimes.²¹⁰ The UN Study on Violence Against Children notes that “[d]etention should be reserved for child offenders who are assessed as posing a real danger to others...”²¹¹ Otto Driedger of the University of Regina insisted that in order to come into compliance with the Convention, restorative justice models were imperative – “not as an absolute alternative but as a parallel initiative, that will assist us to have a less polarized approach. But it will be a long process.”²¹²

The Saskatchewan government has adopted a number of alternative measures to deal with that province’s high rates of youth crime and detention. Many of these measures could be used as an example for the rest of the country. For example, in a brief submitted to our Committee, Betty Ann Pottruff told us about educational programs for young offenders, and the use of special courts for drug treatment and family violence. She also told us of Saskatchewan’s increasing reliance on police discretion in charging, diversion programs, non-court processes, and the referral of more youth to health services for assessment and treatment. She told us about special programs targeted specifically towards prevalent youth offences, such as auto theft. The auto theft program involves a combination of monitoring and custody, education and alternative measures for first-time offenders, and has resulted in a 44.1% reduction in auto theft in Regina. In addition, Bill Thibodeau told our Committee of programs being implemented in Saskatchewan to get youth – “described by the police and the prosecutor as the worst that Saskatoon has to offer”²¹³ – interested in particular activities. He told us that youth in conflict with the law get involved with such programs and become

transformed and, indeed, become someone very powerful who takes a real interest in our community and would be willing to give up much of their free time and energy in order to make this a better community.

That did not happen through supervision; it happened through the excitement that they could make that transition from youth to successful adult. Rather than being the kid at the back of the room that no one likes,

²¹⁰ Leuprecht testimony; Driedger testimony; Martin and Parry-Williams, “The Right not to Lose Hope: Children in Conflict with the Law – A Policy Analysis and Examples of Good Practice.”

²¹¹ *Report of the Independent Expert for the United Nations Study on Violence Against Children*, para. 112.

²¹² Driedger testimony.

²¹³ Thibodeau testimony.

they can be at the front of the room saying, “come on you people, we can make a better world.” That is such a powerful process.²¹⁴

Kearney Healy provided our Committee with another promising proposal for dealing with children in conflict with the law, suggesting “wrap-around committees” in which a youth in conflict with the law could work with a social worker, a teacher, a justice worker, and individuals from his or her family to find solutions within that child’s life.

C. CONDITIONS IN DETENTION

With reference to conditions within detention facilities, a number of witnesses criticized Canada’s reservation to article 37(c) and the occasional housing of youth with adult offenders. Rather than focussing on exceptions when in the best interest of the child, Susan Reid of the Centre for Research on Youth at Risk, at St. Thomas University in Fredericton, told the Committee that youth are sometimes housed with adult offenders as a pragmatic solution to deal with overflow or empty beds, or in places such as remote northern communities, where it is often difficult or impractical to construct multiple facilities for such a small population. The Committee on the Rights of the Child continues to criticize Canada’s reservation, regretting the “rather slow process” in the government’s efforts towards removal. The UN Committee has commented that interpretation of a child’s best interests does not include convenience of the State Party.

Ultimately, the concern with respect to housing young offenders with adults revolves around the need to protect children from exploitation and abuse, and the negative influences of adult offenders. The UN Committee’s General Comment on juvenile justice states that “[t]here is abundant evidence that the placement of children in adult prisons or jails compromises their basic safety, well-being, and their future ability to remain free of crime and to integrate.”²¹⁵ Even custodians in adult facilities are a cause for concern, as they are often trained to deal with more hardened adult offenders. Advocates argue that children should be housed separately in order to ensure that the facilities where they are housed are able to respond to their special needs.²¹⁶

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 10*, para. 28c.

²¹⁶ *Innocenti Digest*, No. 3, January 1998.

In a similar vein, Judy Finlay, Ontario's Child Advocate, and Peter Leuprecht, of the Université du Québec à Montréal, brought to the Committee's attention the overlap between young offenders and children in need of protection housed in the same facilities: "in certain rehabilitation centres, there is a mixed clientele of young offenders, young accuseds and youths in protection sentenced to closed custody."²¹⁷

The same concerns about the negative influences on children housed with adults arise with respect to children involved in the child welfare system who are in close contact with young offenders. As noted by Professor Leuprecht, "Although the Quebec Human Rights Commission has found that this mixed arrangement is illegal, it nevertheless continues."²¹⁸ Ms. Finlay pointed out the profound impact that such overlap can have on particularly marginalized communities of children, such as Aboriginal children.

The Committee also heard about instances in which female young offenders are housed in the same living units as boys. Asia Czapska of Justice for Girls told us about youth prisons in Prince George and Victoria, British Columbia, where this is "regular practice."²¹⁹ She told us that the provincial government has defended these measures on grounds similar to those used for housing youth with adults – because there are so few female young offenders, girls housed separately would be effectively in isolation, and there are not enough detention units to practically divide girls and boys. However, Ms. Czapska told the Committee that female offenders housed with males are frequently subject to sexual harassment and sexual assault in these British Columbia custody centres.

Professor Leuprecht also noted that the conditions within some detention centres violate a number of children's rights and may sometimes qualify as inhuman and degrading treatment:

[T]he conditions in which young people are detained violates a series of fundamental rights recognized by provincial, federal and international jurisdictions. More particularly, segregation and removal measures are

²¹⁷ Leuprecht testimony.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Asia Czapska, Housing Strategy Coordinator, Justice for Girls, testimony before the Committee, 21 September 2006.

imposed in a highly debatable manner that can at least be characterized as inhuman and degrading treatment. Furthermore, force is frequently used by supervisors. In Quebec, the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse has conducted numerous investigations whose findings are distressing.²²⁰

Based on this testimony, our Committee has concluded that Canada is in clear violation of its obligations under section 37. Canada's reservation to this provision only facilitates its non-compliance. As such, **the federal government should withdraw its reservation to article 37 of the Convention and take concrete measures to work with the provinces and territories to ensure that youth are no longer detained with adults, and males no longer detained with female young offenders.** The Convention already provides for exceptions based on the best interests of the child – this would include the situation of a young offender who is soon to turn 18 and will shortly have to be moved to another facility, as well the case of young offenders who may be a danger to the other children with whom they are detained. Governments across Canada persist in allowing pragmatic concerns based on cost to take precedence over the best interests of the child. There are often other practical solutions to such pragmatic problems: the federal government needs to work with the provinces and territories to find them.

RECOMMENDATION 8

Pursuant to articles 37 and 40 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government:

- **Withdraw its reservation to article 37 of the Convention and take concrete measures to work with the provinces and territories to ensure that youth are no longer detained with adults, and males no longer detained with female young offenders;**
- **Undertake to work proactively with the provinces and territories to assess whether the *Youth Criminal Justice Act* is working and to ensure that alternative measures are effectively implemented for youth in conflict with the law; and**
- **Work with the provinces and territories to provide training for child welfare authorities and health professionals in order to help them identify problems**

²²⁰ Leuprecht testimony.

early in order to implement preventative intervention strategies for children at risk of coming into conflict with the law.

Chapter 9 - Articles 9, 12, 19, 20, and 25: Child Protection Issues

A. INTRODUCTION

A number of provisions in the *Convention on the Rights of the Child* deal with issues of child protection and welfare. In particular, they touch on situations where a child may have to be separated from his or her parents. Article 9 lays out the general framework of what measures must be in place before such separation can occur:

Art. 9(1) States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child. Such determination may be necessary in a particular case such as one involving abuse or neglect of the child by the parents, or one where the parents are living separately and a decision must be made as to the child's place of residence.

(2) In any proceedings pursuant to paragraph 1 of the present article, all interested parties shall be given an opportunity to participate in the proceedings and make their views known.

(3) States Parties shall respect the right of the child who is separated from one or both parents to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except if it is contrary to the child's best interests.

(4) Where such separation results from any action initiated by a State Party, such as the detention, imprisonment, exile, deportation or death (including death arising from any cause while the person is in the custody of the State) of one or both parents or of the child, that State Party shall, upon request, provide the parents, the child or, if appropriate, another member of the family with the essential information concerning the whereabouts of the absent member(s) of the family unless the provision of the information would be detrimental to the well-being of the child. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall of itself entail no adverse consequences for the person(s) concerned.

Article 12 emphasizes the child's right to express his or her views during such proceedings:

Art. 12(1) States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

(2) For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.

Articles 19 and 20 highlight the state's responsibility to intervene where it is found that a child is being mistreated or abused:

Art. 19(1) States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.

(2) Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement.

Art 20(1) A child temporarily or permanently deprived of his or her family environment, or in whose own best interests cannot be allowed to remain in that environment, shall be entitled to special protection and assistance provided by the State.

(2) States Parties shall in accordance with their national laws ensure alternative care for such a child.

(3) Such care could include, inter alia, foster placement, kafalah of Islamic law, adoption or if necessary placement in suitable institutions for the care of children. When considering solutions, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background.

Finally, article 25 emphasizes the need for periodic review of any decision to separate the child from his or her parents.

Art. 25 States Parties recognize the right of a child who has been placed by the competent authorities for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health, to a periodic review of the treatment provided to the child and all other circumstances relevant to his or her placement.

B. THE RIGHT OF THE CHILD TO BE HEARD AND TO PARTICIPATE

During its hearings across Canada, our Committee heard that many children and youth in the care of the state feel that their rights under the *Convention on the Rights of the Child* are being violated because their voices are not heard in proceedings and decision-making processes concerning their welfare. This is a perspective that was particularly emphasized during our hearings in Saskatchewan, as brought to our attention by Jessica McFarlane of the Saskatchewan Youth in Care and Custody Network, and Merv Bernstein, Saskatchewan's Children's Advocate. In a brief, Mr. Bernstein told us that a number of "vulnerable and disempowered young persons feel their voices given inadequate consideration within the court process."²²¹

He told us that, "unlike any other provincial or territorial child protection statute in Canada, Saskatchewan's Child and Family Services Act explicitly prohibits a child from being treated as a party to, and participating directly in, a child protection proceeding, regardless of age."²²² He said that Saskatchewan's laws do not respect articles 9 and 12 of the Convention, which requires States Parties to recognize that a child is entitled to separate legal representation during child protection proceedings where it is in the child's best interests, where doing so would allow the child's best interests to be expressed, where the child has the capacity to instruct counsel, or where a child's specific interests differ from those of the parent or state. For example, whereas Ontario's *Child and Family Services Act*²²³ creates an independent role for a child's counsel in judicial and administrative child welfare proceedings, section 29(2) of Saskatchewan's *Child and Family Services Act*²²⁴ denies children the right to be a party to such proceedings. Section 4 may allow the child's wishes to be taken into account where practicable, having

²²¹ Bernstein, brief submitted to the Committee.

²²² Bernstein testimony.

²²³ R.S.O. 1990, c. C.11.

²²⁴ R.S.S. 1989-1990, C-7.2.

regard to the child's age and development, but the Act does not allow an individual to act in the child's best interests, and allows for the possibility that a child's views might not be heard because of logistics or reasons of convenience rather than because of the child's inability to communicate his or her views. Mr. Bernstein told our Committee that the Saskatchewan legislation overemphasizes "the interests of the parents – failing to see children as separate individuals who have individual interests and needs."²²⁵

While our Committee recognizes that child protection is an issue of primarily provincial jurisdiction, these are issue of compliance and implementation of the *Convention on the Rights of the Child*. We cannot recommend that the provinces make changes to their child protection legislation or policies; however, we can **suggest that the provinces and territories place increased emphasis on real implementation of the Convention rights with respect to child welfare issues. In this regard, governments across Canada need to examine their legislation with respect to the child's right to be heard.** In his brief to the Committee, Merv Bernstein argued that provinces should work to create strong legislation to ensure that the child has the right to be heard, rather than inviting such participation only in certain circumstances. Jessica McFarlane's brief also suggested that children be allowed to participate or to provide input into the construction of their plan of care (dealing with their schooling, group or foster home placement, involvement of a social worker, etc.). Service provision works best when it takes into account the particular needs of children in and leaving care, whether it be counselling, a home, or proper medical treatment. Identification of these different needs is essential to creating a responsive child protection system that operates on behalf of children, rather than parents or the state. **Our Committee suggests that provincial and territorial governments look seriously at the need to foster young persons' input into the child protection process. In order to comply with the *Convention on the Rights of the Child* their voices need to be heard, and their wishes and best interests at the very least considered.** Children can recognize their responsibilities within the child protection system only if they feel that they have ownership over their own lives.

²²⁵ Bernstein testimony.

C. ISSUES OF TRANSIENCE

Jessica McFarlane also told the Committee of problems of transience for children in the care of the state. Moving from home to home is a common occurrence for such children: finding a position of permanence within one family often takes time or never happens at all. In a brief submitted to the Committee, as well as in her oral submissions, Ms. McFarlane told us that transience can lead to longer-term psychological damage for children in care. Without stability and permanent personal relationships, such children are less able to trust others. Perceived cycles of rejection followed by acceptance and then again by rejection mean that such children find it hard to form the secure personal attachments that are important to creating a stable lifestyle. Research shows that children who constantly move from home to home have a harder time staying in school and more difficulty adjusting when they leave the child welfare system. For children in care who are already marginalized and vulnerable – for example, Aboriginal children, who are significantly overrepresented in the child welfare system – such longer-term consequences of transience can be disastrous.

Our Committee consequently calls on provincial and territorial governments to consider the possibility of working towards a uniformly legislated age of 18 for cut-off from protection in order to comply with the definition of a child as established in the *Convention on the Rights of the Child*. Children are increasingly mobile in today's world – now, more than ever, cut-off ages should be standardized in order to ensure adequate protection for vulnerable children.

D. A UNIFORM AGE FOR PROTECTION

During our hearings across Canada, the Committee was also repeatedly reminded of the lack of a uniform age for child protection in Canada. Child protection is an area of exclusively provincial jurisdiction, and provinces have established varying ages at which they consider a child is independent and no longer in need of protection by the state. Peter Dudding of the Child Welfare League of Canada, and Jahanshah Assadi of the UN High Commissioner for Refugees in Canada, gave us the example of British Columbia, where youth receive some form of protection under child welfare legislation until the age

of 19, while in Ontario the cut-off age is 16. They pointed out that these differences have meant that service providers dealing with migrant children who arrive in Canada without their parents apply different standards in two of the prime destinations for immigration in Canada; in Ontario, they are unable to refer separated children to child protection authorities if the child is over 16.

Other witnesses noted discrepancies in some provinces between the age at which a child is considered independent and the age until which he or she must remain in school. As stated by Susan Reid of the Centre for Research on Youth at Risk at St. Thomas University:

The other thing that is quite interesting about New Brunswick is that there was a push in the Education Act to raise the school leaving age, and they increased it from 16 to 18. You could, in theory, have 16- and 17-year-olds without a home who are required to go to school.²²⁶

Jessica McFarlane echoed this point, noting that in addition to varying cut-off ages, there are also varying levels of support provided to youth leaving the child protection system. She pointed out that, in some provinces, children who reach the cut-off age in the middle of the school year may suddenly be deprived of all supports and services, leaving them stranded at a place and time in life where they may already feel significantly marginalized and vulnerable. The legislation may effectively strip them of a support system when it is most needed.

In order to bring Canada into full compliance with its obligations under the *Convention on the Rights of the Child*, our Committee feels strongly that **provincial and territorial governments should carefully examine the need for after-care support, and the need to assist children leaving the protection system with developing a financial plan and ensuring that they are already in contact with the support services that they may need when they are on their own.**

Statistics show that children are particularly vulnerable to risks of assault, sexual abuse, physical abuse and neglect, often perpetrated by individuals whom the child

²²⁶ Professor Susan Reid, Director, Centre for Research on Youth at Risk, St. Thomas University, testimony before the Committee, 14 June 2005.

knows and trusts.²²⁷ Providing an effective protection system to encompass these children is the first step towards ensuring their health and well-being and living up to obligations under the Convention.

RECOMMENDATION 9

Pursuant to articles 9, 12, 19, 20, and 25 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government organize federal-provincial-territorial consultations with respect to child protection issues and children in the care of the state. These consultations should look focus on whether the Convention has been implemented in the following areas:

- The need to involve youth more fully in the child protection process;
- Working towards a uniformly legislated age of 18 for cut-off from protection; and
- The need for continuing support for youth exiting the child protection system.

²²⁷ Covell testimony.

Chapter 10 - Articles 5, 7, 8, 18, 20, and 21: Adoption and Identity

A. INTRODUCTION

A number of articles in the *Convention on the Rights of the Child* deal with adoption and the consequent obligations of parents and legal guardians. Other articles address the child's right to an identity – which, for many people, is associated with knowledge of one's biological parents. During several of our Committee's hearings, discussions surrounding adoption and donor offspring also led to considerations of identity.²²⁸

B. ARTICLES 5, 18, 20, AND 21: ADOPTION

Articles 5 and 18(1) deal with the state's obligation to respect the rights and responsibilities of parents and guardians in bringing up a child.

Art. 5 States Parties shall respect the responsibilities, rights and duties of parents or, where applicable, the members of the extended family or community as provided for by local custom, legal guardians or other persons legally responsible for the child, to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the present Convention.

Art. 18(1) States Parties shall use their best efforts to ensure recognition of the principle that both parents have common responsibilities for the upbringing and development of the child. Parents or, as the case may be, legal guardians, have the primary responsibility for the upbringing and development of the child. The best interests of the child will be their basic concern.

Articles 20 and 21 deal specifically with a state's obligations with respect to adoption.

Art. 20(1) A child temporarily or permanently deprived of his or her family environment, or in whose own best interests cannot be allowed to remain in that environment, shall be entitled to special protection and assistance provided by the State.

²²⁸ This chapter deals only with broader aspects of adoption in Canada. Other more specific issues, such as those relating to immigration, are covered later in the report.

(2) States Parties shall in accordance with their national laws ensure alternative care for such a child.

(3) Such care could include, inter alia, foster placement, kafalah of Islamic law, adoption or if necessary placement in suitable institutions for the care of children. When considering solutions, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background.

Art. 21 States Parties that recognize and/or permit the system of adoption shall ensure that the best interests of the child shall be the paramount consideration and they shall:

(a) Ensure that the adoption of a child is authorized only by competent authorities who determine, in accordance with applicable law and procedures and on the basis of all pertinent and reliable information, that the adoption is permissible in view of the child's status concerning parents, relatives and legal guardians and that, if required, the persons concerned have given their informed consent to the adoption on the basis of such counselling as may be necessary;

(b) Recognize that inter-country adoption may be considered as an alternative means of child's care, if the child cannot be placed in a foster or an adoptive family or cannot in any suitable manner be cared for in the child's country of origin;

(c) Ensure that the child concerned by inter-country adoption enjoys safeguards and standards equivalent to those existing in the case of national adoption;

(d) Take all appropriate measures to ensure that, in inter-country adoption, the placement does not result in improper financial gain for those involved in it;

(e) Promote, where appropriate, the objectives of the present article by concluding bilateral or multilateral arrangements or agreements, and endeavour, within this framework, to ensure that the placement of the child in another country is carried out by competent authorities or organs.

During our hearings, the Committee learned of the vast number of children awaiting adoption in Canada. According to a survey conducted by the Adoption Council of Canada, there are an estimated 76,000 children in the care of provincial, territorial and First Nations agencies across Canada. Over 22,000 children await adoption, while fewer than 1,700 children are adopted annually across the country. Elspeth Ross of the Adoption Council of Canada told our Committee that more children are adopted abroad

and brought into Canada than are adopted within Canada. **More than half of the children awaiting adoption in Canada are Aboriginal.**²²⁹ Our Committee must conclude that there is an adoption crisis in Canada and that solutions need to be found to bring this situation into line with our obligations under the Convention.

Like child protection, adoption is an area of provincial jurisdiction. There is no uniform standard across the country – among other things, while some provinces and territories require homestudies before a child can be placed with a family, others do not; some provinces and territories also require counselling to be provided to birth parents while others do not.²³⁰ Elspeth Ross told our Committee that British Columbia, Alberta, New Brunswick and Ontario are making significant efforts to find adoptive homes for children, while Quebec is also taking steps to amend its legislation. However, initiatives are not nationally coordinated, and the numbers of unadopted children remain high.

In its Concluding Observations, the UN Committee on the Rights of the Child made some general observations about adoption policy and legislation in Canada:

The Committee is encouraged by the priority accorded by the State party to promoting the Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption of 1993 in Canada and abroad. However, the Committee notes that while adoption falls within the jurisdiction of the provinces and territories, the ratification of the Hague Convention has not been followed up by legal and other appropriate measures in all provinces. The Committee is also concerned that certain provinces do not recognize the right of an adopted child to know, as far as possible, her/his biological parents (art. 7).

The Committee recommends that the State party consider amending its legislation to ensure that information about the date and place of birth of adopted children and their biological parents are preserved and made available to these children. Furthermore, the Committee recommends that the Federal Government ensure the full implementation of The Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption of 1993 throughout its territory.²³¹

Our Committee recognizes that these are issues of provincial jurisdiction. We wish, however, to echo the recommendations of Elspeth Ross, who suggested that **the federal**

²²⁹ Elspeth Ross, Adoption Council of Canada, brief submitted to the Committee.

²³⁰ *Ibid*; Elspeth Ross, Adoption Council of Canada, testimony before the Committee, 15 May 2006.

²³¹ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 30-31.

government could bring itself into line with the *Convention on the Rights of the Child* and ameliorate the situation of thousands of children awaiting adoption by providing more funding to promote the placement of Canadian children in permanent homes and to provide support services aimed at keeping children within their natural families. Ms. Ross also suggested that governments across Canada promote and encourage other forms of adoption, such as open adoptions (in which the adopted child is encouraged to develop a relationship with his or her birth family), guardianship arrangements, and kinship care, in order to ensure safe and caring homes for some of Canada's most vulnerable children. The federal government could enter into discussions with its provincial and territorial counterparts to discuss the potential for such arrangements.

RECOMMENDATION 10

Pursuant to articles 5, 18, 20 and 21 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee calls on governments across Canada to recognize and address the adoption crisis in this country, particularly in the case of Aboriginal children. The Committee recommends that the federal government organize consultations with its provincial and territorial counterparts with a view to:

- Increasing federal funding to promote the placement of children in permanent homes and to provide support services aimed at keeping children within their families;
- Streamlining the adoption process; and
- Reviewing Canada's adherence to the *Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption*.

C. ARTICLES 7 AND 8: IDENTITY

Articles 7 and 8 of the *Convention on the Rights of the Child* deal with issues of the child's right to an identity. They touch on the obligation of the state and parents to register the child immediately after birth, as well as the right of the child to a name and nationality, and to know his or her parents.

Art. 7(1) The child shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and as far as possible, the right to know and be cared for by his or her parents.

(2) States Parties shall ensure the implementation of these rights in accordance with their national law and their obligations under the relevant international instruments in this field, in particular where the child would otherwise be stateless.

Art. 8(1) States Parties undertake to respect the right of the child to preserve his or her identity, including nationality, name and family relations as recognized by law without unlawful interference.

(2) Where a child is illegally deprived of some or all of the elements of his or her identity, States Parties shall provide appropriate assistance and protection, with a view to re-establishing speedily his or her identity.

1. Adopted Children and Children of Anonymous Donors

Witnesses told our Committee that currently in Canada, only Alberta, Newfoundland, the Northwest Territories, and British Columbia allow adopted children access to their biological parents' identity (similar legislation received Royal Assent in Ontario in November 2005, although it has yet to fully come into force). Of those jurisdictions, only the Northwest Territories allows unrestricted access – that is, only parents in the Northwest Territories may not veto the disclosure of their identity to a child. This problem was noted by the Committee on the Rights of the Child in its Concluding Observations: “The Committee is also concerned that certain provinces do not recognize the right of an adopted child to know, as far as possible, her/his biological parents (art. 7).”²³²

Yet Canada's obligations do not end with adopted children. Margaret Somerville of McGill University told our Committee that the rise in new forms of assisted reproductive technology is having a significant impact on children across Canada today, and may have an even larger impact into the future. And yet, she argues that the policies and legislation in place to deal with children born through assisted reproductive technology do not take children's best interests adequately into account. Governments and policy-makers are not looking at this issue from the child's perspective.

With regard to donor offspring, Barry Stevens of the Alliance of People Produced by Assisted Reproductive Technology told our Committee that the federal *Assisted Human*

²³² Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 30.

*Reproduction Act*²³³ – which prohibits activities such as human cloning, places controls over research involving the *in vitro* embryo, and is intended to protect the health and safety of Canadians who use, or are born from the use of, assisted human reproduction does not allow for identification of a sperm donor. This Act states that the health and well-being of children born through assisted reproductive technology must be given priority in all decisions respecting use of such technologies, but it does not allow such children access to knowledge of their biological parent; in fact, anyone found to be disseminating such information may be subject to a criminal charge. The child is entitled only to a snapshot of the donor's health at the time of the donation.

Our Committee was informed that this lack of access to a biological parent's identity can lead to a number of problems for children, including health concerns, dilemmas involving consanguinity, and issues relating to the child's sense of identity. Barry Stevens emphasized that a child's need to know about a parent's health history is fundamentally important to his or her own health. Many adopted children have no access to health histories. Even for donor offspring, a snapshot of a sperm donor's health at birth is not sufficient – a child needs to be able to track a donor's health history and to learn about potential hereditary diseases that may manifest themselves only later in life. Mr. Stevens argued that by denying children access to this information, our society is creating an entire class of individuals who stand at a serious health disadvantage to the rest of the population.

Barry Stevens also informed us that problems related to consanguinity are more common among donor offspring than one might expect. It is not uncommon for one single sperm donor to have dozens of children. Children of the same donor often grow up in the same community and may marry or have children together later in life. He stated:

The less one knows about the donor, the more likely it is that one might meet and marry someone who is his or her half-sibling or even, conceivably, biological father. This may seem extremely unlikely, but remember that people do cluster in groups. Like-minded people tend to get

²³³ S.C. 2004, c. 2.

to know each other, and sometimes they get to know each other because they have had treatment in the same place.

I know of two cases where the people's children play together. Both the mothers and children do not know but I actually do know — through a quirk of fate — that the mothers have the same donor. This situation is partly taken care of in the new act by the fact that if a person contacts the clinic, they will tell that person whether he or she is about to marry his or her half-sibling.²³⁴

With respect to the child's need for an "identity," this need may not be as scientifically grounded as health or consanguinity concerns, but it is a very significant part of a child's emotional well-being and rights. As stated by Barry Stevens:

I would also argue strongly that to know who you come from is a very fundamental human need... It is true for every organism; a one-celled organism can recognize its kin. It is one of the most basic mechanisms, if you like, that living beings have. Throughout our culture, the stories from Oedipus to *Star Wars*, the theme of finding one's father, for better or for worse, are there. To know our genealogy, not just as a hobby, but as a visceral and real thing, is significant to understanding who we are. We turn our back on our entire history and our development, our biology, rather arrogantly and at peril.²³⁵

2. Children of Same-Sex Parents

Fiona Kelly, a PhD candidate at the University of British Columbia, told us about the situation of donor offspring born to same-sex parents. (This is not necessarily a situation of anonymous sperm donation; it may involve an identified male who has accepted to become a donor in order to allow a lesbian couple to have a child.) Using the example of lesbian parents, currently, a child born of donor insemination to same-sex parents will typically have the male donor's name put on the birth registration papers. As such, the male donor is the child's legal father. While the lesbian partner who bears the child is included as the legal mother on the birth registration papers, in many provinces the other mother/parent is entirely excluded from this legal relationship with the child.

²³⁴ Barry Stevens, Founding Member, Alliance of People Produced by Assisted Reproductive Technology, testimony before the Committee, 2 October 2006.

²³⁵ *Ibid.*

Legal approaches to this issue vary by province: in some cases, where the donor is anonymous, the names of both mothers may appear on the birth certificate;²³⁶ in others, the non-biological mother has absolutely no legal relationship to the child. The non-biological mother may choose to legally adopt the child in order to solve this problem; however, the adoption process can take at least six months in most provinces and often involves application fees of several thousands of dollars.

Fiona Kelly told our Committee that:

Canada is currently failing these children. They remain legally vulnerable at the same time that identically situated children who are born through donor insemination to heterosexual couples are legally protected. In other words, Canadian law currently denies them an equal start to life.²³⁷

Our Committee has found that the best interests of the child are not being served by current adoption and donor insemination policies across the country. Children have a right to their own identity – to know who they are – and this right is not always being effectively protected in Canada.

A large part of this right entails **the child's need to know the identity of his or her biological parents**. Barry Stevens told our Committee that **this does not necessarily mean that adopted children and donor offspring should have a right to contact their parents, but they should have access to such basic information as a name**. Another important part of this right is **the child's right to medical information about his or her parents**, giving due consideration to the child's need to have an equal opportunity for a healthy life.

Like Barry Stevens and Fiona Kelly, the Committee agrees that **the parental rights and responsibilities of sperm donors should be firmly severed**; that is, donors should not in any way be expected to be parents under the law. Such a separation would make the revelation of a donor's identity more palatable to donors, and would respond to the needs of lesbian parents voiced by Ms. Kelly. Mr. Stevens informed us that such parental

²³⁶ The Ontario Court of Appeal also recently legally recognized the right of a second mother to become a third custodial parent in *A.A. v. B.B.*, [2007] ONCA 2 (Ont. C.A.).

²³⁷ Fiona Kelly, PhD candidate, University of British Columbia, testimony before the Committee, 21 September 2006.

rights and responsibilities have already been severed in provinces such as Quebec and Newfoundland and Labrador. He emphasized that children searching for an identity are not necessarily searching for a parent: “As a grown man, I am not looking for a father – I had a father. The vast majority of offspring are looking for information, which is something different.”²³⁸

As noted earlier in this chapter, adoption is an area of provincial jurisdiction. In order to bring Canada more fully into compliance with the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee believes that **the federal-provincial-territorial negotiations on adoption suggested in Recommendation 10 should also look at the issue of access to a biological parent’s identity and at the benefits of identity disclosure vetos.**

In terms of assisted human reproduction, this chapter has raised some serious issues that need to be examined in further detail. The agency established under the *Assisted Human Reproduction Act*, Assisted Human Reproduction Canada, became operational in December 2006. Its mandate includes monitoring and evaluating national and international developments related to assisted human reproduction; consulting with individuals and organizations within Canada and internationally; and providing advice to the Minister of Health on assisted human reproduction and other matters to which the Act applies.²³⁹ **One early task of this Agency should be to review the legal and regulatory regime surrounding donor identity to determine how the best interests of the child can better be served. This review should recognize that access to donors’ identity and to post-donation medical information are essential to a child’s physical and emotional well-being. The regulations linked to the *Assisted Human Reproduction Act* are still being developed; they should be completed as soon as possible to ensure that a fully elaborated legal and regulatory regime exists to protect children’s rights in this regard.**

²³⁸ Stevens testimony.

²³⁹ For more information about Assisted Human Reproduction Canada, see: www.hc-sc.gc.ca/hl-vs/reprod/agenc/index_e.html

RECOMMENDATION 11

Pursuant to articles 7 and 8 of the *Convention on the Right of the Child*, the Committee recommends that the federal-provincial-territorial negotiations on adoption proposed in Recommendation 10 should include consideration of access to a biological parent's identity and of the benefits of identity disclosure vetos. The Committee also recommends that Assisted Human Reproduction Canada review the legal and regulatory regime surrounding sperm donor identity and access to a donor's medical history to determine how the best interests of the child can better be served.

Les enfants: des citoyens sans voix

MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA RELATIVES AUX DROITS DES ENFANTS

Rapport final du Comité sénatorial permanent des Droits de la personne

L'honorable Raynell Andreychuk
Présidente

L'honorable Joan Fraser
Vice-présidente

avril 2007

This document is available in English.

Le présent rapport et les délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à rights-droits@sen.parl.gc.ca

Membres

L'honorable Raynell Andreychuk, présidente

L'honorable Joan Fraser, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Romeo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, C.P. (ou Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noël A. Kinsella

*Marjory LeBreton C.P. (ou Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

*Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs Jack Austin, George Baker, C.P., Sharon Carstairs, C.P., Maria Chaput, Ione Christensen, Ethel M. Cochrane, Marisa Ferretti Barth, Elizabeth Hubley, Laurier LaPierre, Rose-Marie Losier-Cool, Terry Mercer, Pana Merchant, Grant Mitchell, Donald H. Oliver, Landon Pearson, Lucie Pépin, Robert W. Peterson, Marie-P. Poulin (Charrette), William Rompkey, C.P., Terrance R. Stratton et Rod A. Zimmer étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

Personnel du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement :

Laura Barnett, analyste

Personnel de la Direction des Comités du Sénat :

Louise Archambeault, adjointe administrative

Matthieu Boulianne, adjoint administratif

Line Gravel, greffière de comité

Josée Thérien, greffière de comité

Vanessa Moss-Norbury

La Greffière du Comité

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 27 avril 2006 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Keon,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants.

Le Comité demandera plus particulièrement l'autorisation d'examiner :

- les obligations qui sont nôtres en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;
- si les lois du Canada qui s'appliquent aux enfants respectent les obligations qui sont nôtres en vertu de cette convention.

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-huitième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2006, et qu'il conserve jusqu'au 31 mars 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mercredi 29 novembre 2006 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Meighen,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 27 avril 2006, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, autorisé à examiner, pour en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants, soit habilité à reporter la date de présentation de son rapport final du 31 décembre 2006 au 31

mars 2007 et qu'il conserve jusqu'au 30 juin 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 29 mars 2007 :

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Milne,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 29 novembre 2006, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, autorisé à examiner, pour en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants, soit habilité à reporter la date de présentation de son rapport final du 31 mars 2007 au 30 avril 2007 et qu'il conserve jusqu'au 30 juillet 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Table des matières

Membres	i
Ordre de renvoi	iii
Avant-propos de la Présidente	ix
Résumé	xi
Résumé des recommandations	xvii
Chapitre 1 - Introduction	1
A. MANDAT	1
B. TRAVAUX DU COMITÉ	2
1. Examen approfondi du contexte canadien et missions d'étude à l'étranger	2
2. <i>Qui dirige, ici?</i> – Rapport provisoire	5
3. Rapport final	6
Chapitre 2 - Mise en œuvre de traités internationaux au Canada	8
A. RATIFICATION	8
B. RÉSERVES	9
C. APPLICATION ET MISE EN ŒUVRE	9
D. MÉCANISMES D'EXÉCUTION	18
1. Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne	19
2. Pertinence du processus d'établissement de rapports et de suivi	20
Chapitre 3 - Les droits de l'enfant et le contexte canadien	26
A. BREF HISTORIQUE DE LA CONVENTION	26
B. IMPORTANCE CRUCIALE DE METTRE LES DROITS DES ENFANTS AU PREMIER PLAN	27
1. Démarche fondée sur les droits	27
2. Pourquoi les enfants?	30
C. SURVOL DE LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT	34
1. La Convention	34
2. Protocoles facultatifs	37
3. Comité des droits de l'enfant	38
D. ÉCART ENTRE LE DISCOURS SUR LES DROITS ET LA RÉALITÉ	39
Chapitre 4 - Mise en œuvre de la <i>Convention relative aux droits de l'enfant</i>	44
A. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION	44
1. Absence de loi habilitante	44
2. Interprétation législative et judiciaire	46
B. RÉSERVES	49
1. Article 21 – Garde coutumière	49

2. Alinéa 37c) – Détention de jeunes contrevenants dans des locaux distincts	50
3. Paragraphe 3(2) du <i>Protocole facultatif concernant la participation d'enfants aux conflits armés</i>	51
C. MÉCANISMES D'EXÉCUTION	52
D. STRUCTURE FÉDÉRALE DU CANADA	53
E. OBSERVATIONS DU COMITÉ	55
F. CHAPITRES SUIVANTS	57
Chapitre 5 - Articles 12 à 15 : Participation et expression	59
A. INTRODUCTION	59
B. DROIT DES ENFANTS CANADIENS DE PARTICIPER ET D'ÊTRE ENTENDUS	60
Chapitre 6 - Articles 19, 28, 37 et 38 et Protocole facultatif : Violence contre les enfants	67
A. INTRODUCTION	67
B. ARTICLES 19 ET 28 : CHÂTIMENTS CORPORELS	68
C. ARTICLE 19 : INTIMIDATION	79
D. ARTICLE 38 ET PROTOCOLE FACULTATIF : PARTICIPATION D'ENFANTS AUX CONFLITS ARMÉS	82
Chapitre 7 - Articles 19, 32 et 34 à 36 et Protocole facultatif : Exploitation des enfants	86
A. INTRODUCTION	86
B. ARTICLES 34 À 36 ET PROTOCOLE FACULTATIF : EXPLOITATION SEXUELLE	88
C. ARTICLES 32 ET 36 : EXPLOITATION ÉCONOMIQUE	91
Chapitre 8 - Articles 37 et 40 : Enfants en conflit avec la loi	95
A. INTRODUCTION	95
B. TAUX DE DÉTENTION DES JEUNES AU CANADA	98
C. CONDITIONS DE DÉTENTION	105
Chapitre 9 - Articles 9, 12, 19, 20 et 25 : Protection de l'enfance	109
A. INTRODUCTION	109
B. DROIT DE L'ENFANT D'ÊTRE ENTENDU ET DE PARTICIPER	111
C. PRÉCARITÉ DES PLACEMENTS	113
D. UNIFORMISATION DE L'ÂGE LIMITE DE LA PROTECTION	114
Chapitre 10 - Articles 5, 7, 8, 18, 20 et 21 : Adoption et identité	117
A. INTRODUCTION	117
B. ARTICLES 5, 18, 20 ET 21 : ADOPTION	117
C. ARTICLES 7 ET 8 : IDENTITÉ	121
1. Enfants adoptés et enfants issus de donneurs anonymes	121
2. Enfants de parents de même sexe	124
Chapitre 11 - Articles 7, 9, 10, 11, 21, 22 et 35 et Protocole facultatif : Les enfants migrants	128

A. INTRODUCTION	128
B. ADOPTION INTERNATIONALE	132
C. RÉUNIFICATION FAMILIALE	136
D. ENFANTS SÉPARÉS ET TRAITE DES PERSONNES	140
E. DÉTENTION D'ENFANTS MIGRANTS	145
F. REPRÉSENTANT DÉSIGNÉ	148
G. INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT	149
Chapitre 12 - Articles 18, 28 et 29 : Développement de la petite enfance	154
Chapitre 13 - Articles 26 et 27 : Pauvreté infantile	161
Chapitre 14 - Articles 2, 23, 24, 33 et 39 : Santé des enfants	170
A. INTRODUCTION	170
B. LA SANTÉ DES ENFANTS AU CANADA	173
C. ENFANTS AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX	174
Chapitre 15 - Article 2 : Orientation sexuelle	183
Chapitre 16 - Articles 2 et 30 : Les enfants autochtones	188
A. INTRODUCTION	188
B. LES ENFANTS AUTOCHTONES AU CANADA	189
1. Questions relatives à la protection des enfants.....	192
2. Niveau de vie.....	200
3. Santé.....	202
4. Éducation et culture.....	204
5. Conflits de compétences.....	207
6. Les enfants autochtones vivant hors réserve.....	209
7. Des solutions locales conçues sur mesure.....	210
8. Article 67 de la <i>Loi canadienne sur les droits de la personne</i>	213
Chapitre 17 - Mise en œuvre effective de la <i>Convention relative aux droits de l'enfant</i> au Canada	215
A. ÉDUCATION ET SENSIBILISATION	217
1. Sensibilisation à l'égard de la Convention au Canada.....	217
2. Nécessité d'accroître la sensibilisation.....	221
B. COMMISSARIAT FÉDÉRAL AUX ENFANTS	225
1. L'organisme.....	225
2. Rôle du commissaire aux enfants.....	230
C. GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DES ENFANTS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE	238
1. L'organisme.....	238
2. Rôles spécifiques du groupe de travail chargé de la mise en œuvre.....	241
3. Nécessité d'une stratégie de sensibilisation.....	246
4. Résultats.....	247
D. CUEILLETTE DE DONNÉES	248

E. COMMENTAIRES DU COMITÉ	249
Chapitre 18 - Ratification et intégration des traités internationaux relatifs aux droits de la personne : Cadre pour un changement	251
A. LANCEMENT DES NÉGOCIATIONS	252
1. Consultation et coopération	252
2. Amorce du processus	253
3. Analyse des intérêts nationaux.....	254
B. SIGNATURE ET RATIFICATION	256
1. Palier fédéral – Déclaration d’intention officielle	256
2. Travailler dans un système fédéral	258
3. Étape de la ratification	259
C. APRÈS LA RATIFICATION – DONNER SUITE EFFICACEMENT AUX OBLIGATIONS DU CANADA EN VERTU DES TRAITÉS INTERNATIONAUX	260
1. Exigence en matière de rapport aux Nations Unies.....	260
2. Recours aux instruments internationaux pour proposer de nouvelles lois et de nouvelles politiques	263
D. COMMENTAIRES DU COMITÉ	264
Annexe A : Liste des témoins	269
Annexe B: <i>Convention relative aux droits de l’enfant</i>	285
Annexe C : Protocole facultatif concernant la vente d’enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants	298
Annexe D: Protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés	304
Annexe E : Observations finales du Comité des droits de l’enfant	308

Avant-propos de la Présidente

En novembre 2004, le Comité sénatorial des droits de la personne s'est lancé dans une étude des obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants pour déposer un an plus tard un rapport provisoire intitulé *Qui dirige, ici? Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*. Le rapport provisoire indiquait que la *Convention relative aux droits de l'enfant* n'avait pas été intégrée au droit national et qu'il y avait eu des lacunes dans sa mise en œuvre. Il faisait aussi état des inquiétudes des témoins au sujet du manque de sensibilisation du public à la Convention et aux droits des enfants au Canada.

En définitive, le Comité s'est servi de la mise en œuvre par le Canada de la Convention comme d'une lentille à travers laquelle analyser l'attitude globale de notre pays envers la ratification et la mise en œuvre des traités internationaux des droits de la personne, poussant ainsi plus loin le travail amorcé dans sa première étude, *Des promesses à tenir : Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*. En fin de compte, notre étude intensive des droits des enfants et de la *Convention relative aux droits de l'enfant* n'a fait que confirmer les conclusions antérieures du Comité, à savoir que le Canada doit prendre plus au sérieux les obligations que lui imposent les traités internationaux des droits de la personne. Quand le gouvernement canadien ratifie un traité, il doit tenir ses promesses et travailler avec assiduité à sa mise en œuvre au pays même. Ce n'est pas ce qui se passe actuellement.

Le Canada a signé la *Convention relative aux droits de l'enfant* le 28 mai 1990 et l'a ratifiée le 13 décembre 1991. Or, l'étude du Comité montre clairement que les gouvernements fédéraux qui se sont succédé n'ont pas tenu les promesses faites au moment de la ratification. Sur le terrain, les droits des enfants sont écartés et même violés dans toutes sortes de situations – il suffit pour s'en convaincre de jeter un coup d'œil au dossier de la pauvreté chez les enfants ou à la situation des enfants autochtones ou ayant des besoins spéciaux. La Convention est en fait marginalisée quant à ses effets directs sur la vie des enfants. Le Comité trouve profondément préoccupant cet état de choses et, par le biais de cette étude, insiste sur l'importance de respecter nos obligations aux termes

des traités internationaux des droits de la personne. Si le gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement prenaient des mesures concrètes de mise en œuvre de la Convention, la vie des enfants s'en trouverait transformée. Dans ce rapport, le Comité demande à tous les ordres de gouvernement au Canada de remplir leurs obligations envers les enfants en améliorant les institutions, les politiques publiques et les lois qui les concernent.

Cette étude sur les droits des enfants tirant à sa fin, je tiens à remercier tous les membres du Comité pour leur enthousiasme et leur dévouement. Tous les sénateurs ont mis à profit leur sphère de compétence et leur expérience de la vie et tous ont été touchés par cette étude de diverses façons. Par ce rapport, ils soulignent combien leur tiennent à cœur le respect intégral et la mise en œuvre concrète des droits des enfants au Canada.

Enfin, je remercie les agents du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement qui ont participé à l'étude. Je rends un hommage spécial à Vanessa Moss-Norbury, Josée Thérien et Line Gravel, greffières du Comité, et à Laura Barnett, attachée de recherche du Comité. Je remercie aussi tous ceux qui sont venus témoigner devant le Comité tant au Canada qu'à l'étranger des précieuses perspectives qu'ils nous ont ouvertes sur la *Convention relative aux droits de l'enfant*, sur la situation des droits des enfants au Canada et sur les moyens les plus efficaces de mettre en œuvre le droit international à l'échelle nationale.

Comme le rapport provisoire avant lui, ce rapport est dédié aux enfants du Canada dans l'espoir que, si ses recommandations se concrétisent, il leur donnera les moyens de faire entendre leur voix comme citoyens dans notre société.

Résumé

Étude (chapitre 1)

En novembre 2004, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent des droits de la personne à examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relatives aux droits et libertés des enfants. Dès le départ, le Comité a passé en revue les obligations internationales du Canada relatives aux droits de l'enfant afin de rendre compte des considérations générales liées à la conformité des lois et des politiques nationales à ces obligations du Canada et de respecter le mandat général à l'origine de son premier rapport, paru en 2001 et intitulé *Des promesses à tenir : le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*. Le principal objectif de cette étude était d'examiner si la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies avait été mise en œuvre, si elle avait servi les intérêts des enfants canadiens et si elle avait été utilisée comme outil pour s'attaquer aux principaux problèmes auxquels ils sont confrontés.

Le Comité s'est aussi penché sur le rôle du Parlement dans ce contexte.

Mise en œuvre de traités internationaux au Canada (chapitre 2)

En novembre 2005, le Comité a déposé au Sénat son rapport provisoire intitulé *Qui dirige, ici? Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*. Ce rapport faisait fond sur *Des promesses à tenir* et traitait de l'application des obligations internationales dans le droit interne.

Au Canada, les traités internationaux relatifs aux droits de la personne sont rarement intégrés directement au droit national, mais sont plutôt appliqués indirectement, au sens où l'on vérifie la conformité des lois déjà en vigueur aux obligations découlant d'une convention particulière. Le Parlement ne joue aucun rôle dans la ratification; les traités internationaux relatifs aux droits de la personne qui ne sont pas directement intégrés à des lois nationales ne passent donc pas par le processus parlementaire. La mise en œuvre de traités internationaux touchant des lois et des politiques provinciales relève des

gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le gouvernement fédéral a adopté comme politique de consulter les provinces et les territoires avant de signer et de ratifier des traités sur des questions relevant de leur compétence afin de prendre en compte les aspects complexes de cette situation.

En ce qui a trait aux obligations du Canada en matière de présentation de rapports découlant de traités relatifs aux droits de la personne, le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne facilite la préparation des rapports du Canada aux organes issus de traités des Nations Unies relatifs aux droits de la personne. Lorsqu'un organe issu d'un traité de l'ONU publie ses Observations finales, il incombe au Comité permanent des fonctionnaires de tenir les gouvernements provinciaux et territoriaux au courant des observations concernant la portée des droits garantis par la Convention.

L'une des principales préoccupations des témoins concerne la réticence du gouvernement fédéral à intégrer directement au droit national les traités internationaux sur les droits de la personne. Le gouvernement est toutefois tenu de faire de son mieux pour mettre en œuvre à l'échelle nationale les traités internationaux auxquels il adhère, peu importe les obstacles liés aux sphères de compétence prévues dans la Constitution. Par ailleurs, le Comité a appris qu'en raison de son mandat limité, le Comité permanent des fonctionnaires ne constitue pas un mécanisme efficace pour assurer la coordination entre les diverses compétences ou avec les différents organes créés en vertu d'un traité. Les processus actuels d'établissement et de diffusion des rapports sont trop complexes, et des témoins ont exprimé leurs préoccupations relatives au manque de transparence et de véritable participation du public et du Parlement aux processus d'établissement de rapports et de suivi, de même qu'à l'absence de diffusion au public des Observations finales des organes issus d'un traité.

Droits des enfants et contexte canadien (chapitres 3 à 17)

Le chapitre 3 donne un aperçu de la *Convention relative aux droits de l'enfant* – des principes qu'elle contient, des protocoles facultatifs et du rôle du Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Le Canada a signé la Convention le 28 mai 1990 et l'a ratifiée

le 13 décembre 1991. Ce chapitre met l'accent sur la valeur de la démarche fondée sur les droits, dont les principales caractéristiques sont les suivantes : **tous les droits sont égaux et universels; les personnes (y compris les enfants) sont le sujet de leurs propres droits et elles participent au développement au lieu d'être des objets de charité; le cadre fondé sur les droits impose aux États l'obligation de travailler à la mise en œuvre de tous les droits.** La démarche fondée sur les droits revêt une importance particulière dans les discussions entourant les droits des enfants en raison de la vulnérabilité souvent intense des enfants, de la concurrence qui existe fréquemment entre les droits des enfants et ceux des adultes, et de la facilité avec laquelle une approche paternaliste et fondée sur les besoins peut en conséquence être adoptée. Le point de vue des enfants est rarement pris en compte dans les décisions gouvernementales, même s'ils forment l'un des groupes les plus touchés par l'action ou l'inaction gouvernementale. Les enfants ne sont pas simplement sous-représentés, ils ne sont pratiquement pas représentés du tout. La *Convention relative aux droits de l'enfant* place l'enfant au cœur de la démarche, dans le contexte de sa famille, de sa collectivité et de sa culture. Il y a toutefois un écart entre le discours sur les droits et la réalité de la vie des enfants. Nombreux sont ceux qui, au Canada et ailleurs dans le monde, continuent de s'opposer à la mise en œuvre intégrale de la Convention.

Le chapitre 4 porte sur la mise en œuvre de la Convention au Canada, notamment l'absence de mesures législatives habilitantes, l'importance accordée à l'interprétation judiciaire, les réserves du Canada au sujet de la Convention et l'incidence de la structure fédérale du Canada sur la mise en œuvre. Le Comité y constate que l'approche du gouvernement fédéral à l'égard des droits des enfants et de la Convention en particulier est insatisfaisante. L'aspect complexe des diverses compétences, l'absence d'institutions efficaces, la démarche incertaine quant à l'application des mesures législatives sur les droits de la personne, le manque de transparence et le peu d'engagement politique démontrent que l'application de la Convention est inefficace dans le contexte canadien. Pour faire progresser le dossier et favoriser le respect du processus démocratique, il faut accroître la responsabilisation, intensifier la participation du Parlement et du public et adopter une approche plus ouverte, propice à la transparence et favorisant la volonté politique.

Les chapitres 5 à 16 portent sur le respect de certains articles de la *Convention relative aux droits de l'enfant* au Canada. Ils attirent l'attention sur les observations et les recommandations du Comité concernant la mise en œuvre et l'utilisation de la Convention en ce qui a trait à la participation et à l'expression, à la violence envers les enfants, à l'exploitation des enfants, au système de justice pénale pour les jeunes, au bien-être des enfants, aux questions liées à l'adoption et à l'identité, aux enfants immigrants, aux services de garde et de développement de la petite enfance, à la pauvreté infantile, à la santé, aux enfants membres d'une minorité sexuelle et aux enfants autochtones. L'intention du Comité n'était pas d'étudier ces très importantes questions à fond en vue d'y trouver des réponses, mais bien d'examiner si la *Convention relative aux droits de l'enfant* avait permis de s'y attaquer. Les observations du Comité sont accompagnées de propositions et de recommandations quant aux mesures que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent prendre pour assurer la protection des droits des enfants au Canada.

Dans le chapitre 17, le Comité conclut que la *Convention relative aux droits de l'enfant* n'occupe pas une place solide au sein des lois, des politiques et de la conscience collective au Canada. Trop de Canadiens ignorent quels droits sont conférés par la Convention. Pour leur part, les gouvernements et les tribunaux n'y voient qu'un principe directeur rigoureusement formulé avec lequel ils tentent d'harmoniser les lois, plutôt que de la traiter comme une convention ayant force obligatoire. De plus, personne n'a le rôle d'assurer la mise en œuvre effective de la Convention au Canada, et la volonté politique fait défaut. Le succès de la Convention repose sur sa mise en œuvre. Pour être en mesure d'affirmer qu'il respecte pleinement les droits et les libertés de ses enfants, le Canada devrait se conformer davantage à la Convention dans les faits. Le gouvernement fédéral doit prendre les devants pour assurer la mise en œuvre de la Convention.

Le Comité conclut que le gouvernement fédéral n'a mis en place aucun mécanisme afin de garantir le respect de ses obligations dans le cadre des traités internationaux relatifs aux droits de la personne. Il propose donc des mesures visant à assurer une surveillance systématique de la mise en œuvre de la Convention afin d'en garantir le respect. Il préconise notamment l'établissement d'un groupe de travail interministériel

chargé de coordonner et de surveiller les lois et les politiques fédérales qui ont une incidence sur les droits des enfants, et la création d'un poste indépendant de commissaire aux enfants dont le titulaire sera chargé de surveiller l'application des droits des enfants à l'échelle fédérale et d'assurer la liaison avec les organismes provinciaux de défense des droits des enfants. Le Comité insiste aussi sur la nécessité d'accroître la sensibilisation à l'égard de la Convention et de la démarche fondée sur les droits qui la sous-tend. Par-dessus tout, il cherche par ses recommandations à consolider la participation active des enfants dans toutes les institutions et tous les mécanismes susceptibles d'avoir une incidence sur leurs droits.

Cadre proposé pour la mise en œuvre de traités internationaux au Canada (chapitre 18)

Enfin, dans le chapitre 18, le Comité signale que le Canada n'a aucun processus moderne, transparent et démocratique de mise en œuvre des traités internationaux sur les droits de la personne. En outre, aucune institution n'assume la responsabilité ultime de l'application efficace des conventions internationales relatives aux droits de la personne. Pour résoudre le problème, le Comité propose un cadre pour améliorer le processus par lequel le Canada ratifie et intègre ses obligations internationales relatives aux droits de la personne. Cette proposition prévoit des niveaux accrus de responsabilité qui aideront à traduire les obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne en des lois, des politiques et des pratiques significatives. Elle insiste tout particulièrement sur l'importance pour les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des droits de la personne d'accepter les obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne et de se réunir immédiatement avec un dynamisme renouvelé afin de tenir des consultations efficaces et de respecter ces obligations.

Le Comité espère, dans l'intérêt de nos enfants, qu'une pleine adhésion à la *Convention relative aux droits de l'enfant* à titre d'engagement obligatoire atténuera certains des problèmes persistants auxquels ils demeurent confrontés.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION 1 – *Participation et expression (page 66)*

En vertu des articles 12 à 15 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral affecte des ressources pour que les points de vue des enfants soient véritablement pris en compte dans l'examen ou la mise en œuvre, au niveau fédéral, de lois, de politiques et d'autres décisions qui ont d'importantes répercussions dans leur vie.

RECOMMANDATION 2 – *Châtiments corporels (page 78)*

En vertu des articles 19 et 28 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour éliminer les châtiments corporels au Canada, notamment les suivantes :

- le lancement immédiat d'une vaste campagne d'éducation destinée au public et aux parents sur les effets négatifs des châtiments corporels et sur la nécessité d'une meilleure communication entre parents et enfants grâce à des méthodes disciplinaires différentes;
- des recherches devant être entreprises par le ministère de la Santé sur des méthodes disciplinaires différentes et sur les effets des châtiments corporels sur les enfants;
- l'abrogation de l'article 43 du *Code criminel* d'ici avril 2009
- une analyse devant être menée par le ministère de la Justice afin de déterminer si les moyens de défense existants de la common law, comme ceux fondés sur la nécessité et sur le principe *de minimis*, doivent être expressément accessibles aux personnes accusées d'agression contre un enfant.

RECOMMANDATION 3 – *Intimidation (page 82)*

En vertu de l'article 19 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral mette en œuvre au Canada une stratégie nationale de lutte contre l'intimidation qui prévoit une campagne d'éducation nationale organisée en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et visant à éduquer les enfants, les parents, les enseignants et d'autres personnes au sujet de l'intimidation, à favoriser le règlement des conflits et à préconiser des moyens d'intervention efficaces.

RECOMMANDATION 4 – *Participation d'enfants aux conflits armés***(page 85)**

En vertu de l'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant et du Protocole facultatif concernant la participation d'enfants aux conflits armés, le Comité recommande que les Forces canadiennes :

- créent une base de données permettant d'établir des statistiques sur le recrutement et la participation des personnes de moins de 18 ans dans les Forces canadiennes;
- rendent publiques leurs politiques de recrutement relatives aux personnes de moins de 18 ans;
- examinent et évaluent leurs pratiques de recrutement afin de s'assurer qu'elles respectent intégralement la Convention et que la priorité est accordée aux personnes de 18 ans et plus dans le cadre du processus de recrutement;
- fassent rapport au Comité en juillet 2009 au sujet des politiques de recrutement et du respect de la Convention.

RECOMMANDATION 5 – *Étude des Nations Unies sur la violence***(page 85)**

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne suite à l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants et informe la communauté internationale, le Parlement et la population canadienne de ce qu'il fait pour combattre la violence à l'endroit des enfants et de ce qu'il compte faire pour améliorer ses politiques et faire en sorte que le Canada se conforme à la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

RECOMMANDATION 6 – *Exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales* (page 91)

En vertu des articles 34 à 36 de la Convention relative aux droits de l'enfant et du Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore et mette en œuvre une stratégie pour combattre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, qui traite des questions suivantes :

- les prédateurs qui créent une demande pour l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales;

- les entreprises et les réseaux fondés sur l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales;
- les nouvelles technologies et leurs incidences sur la pornographie juvénile et l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales;
- les secteurs problématiques pour ce qui est du rôle joué par les enfants dans l'industrie de la mode, le milieu de la commercialisation, les médias et l'industrie des voyages et du tourisme.

RECOMMANDATION 7 – *Travail des enfants (page 94)*

En vertu des articles 32 et 36 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires ainsi que les parents veillent à ce que les enfants qui travaillent le fassent dans des conditions sécuritaires, reçoivent de l'information sur leurs droits et soient encouragés à poursuivre leurs études.

RECOMMANDATION 8 – *Enfants ayant des démêlés avec la justice (page 108)*

En vertu des articles 37 et 40 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- retire sa clause de réserve visant l'article 37 de la Convention et entreprenne concrètement de travailler avec les provinces et les territoires pour faire en sorte que les jeunes ne soient plus détenus avec les adultes et que les filles ne soient plus détenues avec les garçons;
- s'engage à travailler proactivement avec les provinces et les territoires pour évaluer si la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* fonctionne bien et pour veiller à la mise en œuvre effective de mesures de rechange destinées aux jeunes en conflit avec la loi;
- collabore avec les provinces et les territoires à la formation des représentants des services de protection de l'enfance et des professionnels de la santé en vue de leur permettre de repérer les problèmes suffisamment tôt pour appliquer des stratégies d'intervention préventive à l'intention des enfants qui risquent d'avoir des démêlés avec la justice.

RECOMMANDATION 9 – *Protection de l'enfance (page 116)*

En vertu des articles 9, 12, 19, 20 et 25 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral organise des

consultations fédérales-provinciales-territoriales sur la protection de l'enfance et sur les enfants pris en charge par l'État. Ces consultations devraient examiner sérieusement la mise en œuvre de la Convention sur les plans suivants :

- la nécessité de faire participer davantage les jeunes au processus de protection de l'enfance;
- la possibilité de fixer uniformément à 18 ans l'âge limite légal auquel la protection cesse de s'appliquer;
- la nécessité de maintenir des services de soutien pour les jeunes qui sortent du système de protection de l'enfance.

RECOMMANDATION 10 – *Adoption (page 120)*

En vertu des articles 5, 18, 20 et 21 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité demande aux gouvernements canadiens de reconnaître la crise de l'adoption sévissant au pays et de s'y attaquer, plus particulièrement en ce qui touche les enfants autochtones. Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'entreprendre des consultations avec les provinces et les territoires dans le but :

- d'augmenter le financement fédéral destiné à la promotion du placement d'enfants dans des foyers permanents et à la prestation de services de soutien visant à garder les enfants au sein de leur famille;
- de rationaliser le processus d'adoption;
- d'examiner le respect par le Canada de la *Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*.

RECOMMANDATION 11 – *Identité (page 127)*

En vertu des articles 7 et 8 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que les négociations fédérales-provinciales-territoriales sur l'adoption proposées dans la recommandation 10 portent également sur l'accès à l'information relative à l'identité d'un parent biologique et sur l'utilité d'opposer des veto concernant la divulgation de l'identité. Le Comité recommande également que Procréation assistée Canada examine le régime juridique et réglementaire entourant l'identité des donneurs de gamètes et l'accès à l'information sur les antécédents médicaux d'un donneur afin de déterminer comment mieux servir les intérêts de l'enfant.

RECOMMANDATION 12 – *Les enfants migrants (page 153)*

En vertu des articles 7, 9, 10, 11, 21, 22 et 35 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et au *Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, le Comité recommande :

- Que le comité sénatorial chargé d'étudier le projet de loi C-14 examine très sérieusement les préoccupations exprimées dans le présent rapport et que, si le projet de loi est adopté, le gouvernement fédéral mette en œuvre un projet-pilote en vue de déterminer si les responsables de l'immigration peuvent s'en remettre au processus provincial d'approbation des adoptions pour s'assurer de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant;
- Que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration affecte davantage de ressources pour remédier aux arriérés qui retardent les réunifications familiales, en particulier dans ses bureaux des visas à l'étranger, et qu'il envisage sérieusement de modifier ses directives en matière d'immigration pour permettre que les dossiers des enfants soient traités ici même comme dans le cas des conjoints et que les enfants incluent leurs parents dans leurs demandes de résidence permanente;
- Qu'on mette en place des mesures précises pour l'identification et la protection efficaces d'enfants potentiellement séparés arrivant à la frontière;
- Qu'on accorde toujours la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'on détient des enfants migrants;
- Que les enfants migrants ne pas soient renvoyés dans leur pays d'origine avant qu'ait été prise une décision finale sur l'existence ou non de motifs d'ordre humanitaire impérieux justifiant l'admission de l'enfant au Canada, et avant qu'ait eu lieu qu'un examen exhaustif des risques avant renvoi mettant fortement l'accent sur l'intérêt supérieur de l'enfant;
- Que tous les responsables de l'immigration et des services frontaliers qui sont en contact d'une manière quelconque avec des enfants reçoivent une orientation et une formation continue pour qu'ils aient une connaissance approfondie des droits de l'enfant et de la manière de communiquer efficacement avec des enfants ayant des antécédents culturels différents.

RECOMMANDATION 13 – *Services de garde et de développement de la petite enfance (page 160)*

En vertu des articles 18, 28 et 29 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral rencontre les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le but d'aider à coordonner l'établissement des normes mesurables et des lignes directrices en matière de prestation de services de

garde et de développement de la petite enfance dans toutes les régions du pays, assorties d'un financement raisonnable. Les consultations devraient commencer sur le champ et les solutions proposées devraient être communiquées à la population canadienne d'ici juillet 2009.

RECOMMANDATION 14 – *Pauvreté infantile (page 169)*

En vertu des articles 26 et 27 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté chez les enfants qui serait mis en application le plus rapidement possible et comporterait des objectifs et des échéanciers. Le plan devrait comprendre, entre autres, des mesures préventives conçues pour les familles à risque élevé et une stratégie globale de logement.

RECOMMANDATION 15 – *Santé des enfants (page 182)*

Conformément aux articles 2, 23, 24, 33, et 39 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent un meilleur processus pour améliorer la prestation de services aux enfants ayant des besoins spéciaux d'ici juillet 2008. Pour résoudre la crise immédiatement et de façon continue, les gouvernements devraient concevoir un processus de consultation des groupes de défense, des fournisseurs de services, des professionnels de la santé et des enfants ayant des besoins spéciaux. L'intervention précoce devrait constituer un élément clé de ces consultations.

RECOMMANDATION 16 – *Jeunes de minorité sexuelle - Statistiques (page 182)*

En vertu de l'article 2 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour combler les écarts importants au niveau des connaissances et des statistiques en ce qui a trait aux jeunes de minorité sexuelle et aux différences entre les sexes à cet égard.

RECOMMANDATION 17 – *Jeunes de minorité sexuelle (page 187)*

En vertu de l'article 2 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que toutes les politiques et les stratégies du gouvernement fédéral relatives à la jeunesse tiennent compte des besoins particuliers des jeunes de minorité sexuelle.

RECOMMANDATION 18 – *Enfants autochtones (page 213)*

En vertu des articles 2 et 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande :

- que l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit abrogé;
- que le gouvernement fédéral accorde la priorité au financement des « mesures les moins perturbantes » pour promouvoir le bien-être des enfants et qu'il mette davantage l'accent sur la prévention et l'intervention précoce;
- que le gouvernement fédéral fasse du logement l'une de ses grandes priorités et qu'il élabore des initiatives plus efficaces afin de promouvoir le développement économique dans les réserves;
- que le gouvernement fédéral accorde plus de fonds au maintien des services d'aide destinés aux enfants autochtones vivant hors réserve;
- que le gouvernement fédéral examine les services qui sont fournis aux collectivités autochtones afin de s'assurer que l'approche et le contenu sont suffisamment adaptés aux besoins précis des enfants, des jeunes et des familles autochtones et, pour ce faire, qu'il collabore directement avec les collectivités autochtones à l'élaboration de programmes et de services qui répondront à leurs besoins;
- que le gouvernement fédéral élargisse la portée des services de santé afin qu'ils soient aussi offerts à domicile et puissent intervenir tôt auprès des enfants à domicile;
- que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien informe le Comité sur les résultats de la stratégie de participation des jeunes à la lutte contre le suicide et sur l'état d'avancement de la Stratégie nationale de prévention du suicide chez les jeunes autochtones – cette stratégie devrait être mise en œuvre le plus rapidement possible;
- que le gouvernement fédéral accélère ses discussions avec les ministres de l'éducation des provinces et des territoires au sujet des mesures pouvant être prises afin d'encourager les Autochtones à exercer le métier d'enseignant dans les réserves;
- que, tout en reconnaissant la nécessité d'avoir des enseignants autochtones dans les réserves, le gouvernement fédéral travaille en collaboration avec les ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation afin de supprimer les obstacles à l'emploi d'enseignants autochtones qui souhaitent travailler hors des réserves;

- que le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires collaborent avec les dirigeants autochtones afin d'examiner soigneusement les politiques qui ont une incidence sur la vie des enfants autochtones dans le cadre de la *Convention relative aux droits de l'enfant*;
- Que toutes les politiques et mesures législatives concernant les enfants autochtones insistent sur la nécessité de tenir compte des besoins culturels des enfants autochtones.

RECOMMANDATION 19 – *Respect de la Convention (page 217)*

Étant donné que le gouvernement fédéral a signé et ratifié la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande qu'il la mette immédiatement en œuvre et se conforme aux obligations qui en découlent.

RECOMMANDATION 20 – *Commissaire aux enfants (page 238)*

Le Parlement doit adopter une loi pour créer un commissariat aux enfants indépendant chargé de surveiller l'application de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et de protéger les droits des enfants au Canada. Le commissariat doit être tenu de faire rapport au Parlement à chaque année.

RECOMMANDATION 21 – *Groupe de travail interministériel chargé de la mise en œuvre (page 248)*

Un groupe de travail interministériel chargé de la mise en œuvre des droits des enfants doit être créé pour coordonner les activités, les politiques et les lois touchant les droits des enfants.

RECOMMANDATION 22 – *Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne (page 255)*

Le Comité recommande que la responsabilité du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne soit transférée immédiatement du ministère du Patrimoine canadien au ministère de la Justice.

RECOMMANDATION 23 – *Responsabilité ministérielle (page 266)*

Le Comité recommande que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des droits de la personne se réunissent immédiatement avec la ferme intention de prendre en charge le processus de consultation et de mise en œuvre des obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne.

RECOMMANDATION 24 – *Cadre pour la ratification et la mise en œuvre des obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne (page 266)*

a) Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore un nouveau cadre de politique pour la signature, la ratification et la mise en œuvre des obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne, comportant les éléments suivants :

- Avis au Parlement et aux provinces et territoires dès que débutent les négociations en vue d'un traité relatif aux droits de la personne, et engagement d'amorcer des consultations avec le Parlement, tous les ordres de gouvernement et les intervenants;
- Comptes rendus périodiques sur le déroulement des négociations entourant le traité international au Parlement, aux provinces et territoires, et au public;
- Production d'une étude d'impact nationale qui sera mise à la disposition de tous les participants aux consultations;
- Dialogue permanent entre les intervenants qui participent au processus de consultation et le gouvernement;
- Dépôt au Parlement d'une « déclaration d'intention de se conformer », signalant l'intention de l'exécutif de prendre des mesures en vue de la signature de l'instrument international prévoyant un délai raisonnable pour que le Parlement y réagisse;
- Dépôt de l'instrument international au Parlement, une fois qu'il a été ratifié par l'exécutif, accompagné d'un plan de mise en œuvre comportant des conséquences juridiques et financières et d'un calendrier de mise en œuvre. Il faudrait donner au Parlement assez de temps pour réagir à ce plan;

b) Le Comité recommande que le gouvernement fédéral atteste que toutes les nouvelles lois adoptées sont conformes aux obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne.

c) Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore un processus général transparent garantissant la consultation du Parlement et du public au moment de la préparation des rapports nationaux du Canada aux divers organes de l'ONU issus de traité. Les rapports nationaux du Canada, les *Observations finales* des organes issus de traités et une réponse du gouvernement devraient être déposés au Parlement et soumis à un examen en comité, sous réserve d'un délai de réponse déterminé.

Chapitre 1 - Introduction

A. MANDAT

Le 3 novembre 2004, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le Comité) à examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants. Le Comité a plus particulièrement été autorisé à « examiner : les obligations qui sont nôtres en vertu de la *Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant*; si les lois du Canada qui s'appliquent aux enfants respectent les obligations qui sont nôtres en vertu de cette convention. »

Le Comité a entendu plus de 215 témoins au cours de son étude approfondie de l'incidence de la *Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant*¹ (la Convention) sur le droit canadien. Dès le départ, le Comité a passé en revue les obligations internationales du Canada en matière de droits et libertés des enfants afin de rendre compte des considérations générales liées à la conformité des lois et des politiques nationales aux obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne et de respecter le mandat général à l'origine de son premier rapport, paru en 2001 et intitulé *Des promesses à tenir : le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*².

En ce qui concerne plus particulièrement les droits des enfants, le Comité a cherché des réponses aux questions suivantes : Le Canada met-il en œuvre la *Convention relative aux droits de l'enfant* dans ses lois et politiques nationales et, le cas échéant, de quelle façon? Tous les enfants du Canada peuvent-ils bénéficier de la Convention? Des groupes particuliers d'enfants vulnérables peuvent-ils en bénéficier? La Convention a-t-elle fait progresser les politiques fédérales,

¹ Résolution 44/25 1989 de l'Assemblée générale de l'ONU, voir l'annexe B.

provinciales et territoriales concernant ces enfants? Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et la société apportent-ils des solutions aux problèmes avec lesquels les enfants d'aujourd'hui sont aux prises? Le Comité a entrepris d'évaluer ce qui fait obstacle à la protection des droits et libertés des enfants énoncés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, d'examiner si les politiques et les lois canadiennes sont fidèles aux dispositions de cet instrument international relatif aux droits de la personne et si le Canada respecte ses obligations internationales. Bien qu'il ait concentré son attention sur les initiatives fédérales à cet égard, il est conscient que les gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada ont une obligation concomitante de mettre en œuvre la *Convention relative aux droits de l'enfant* dans leurs territoires respectifs. Le Comité s'est aussi penché sur le rôle du Parlement dans ce contexte.

Même si le Comité devait initialement présenter son rapport au Parlement au plus tard le 22 mars 2005, il a rapidement pris conscience de la nécessité de procéder à une étude plus exhaustive des droits des enfants. Pour cette raison, et compte tenu des exigences du calendrier parlementaire, le délai de présentation de son rapport final a donc été prolongé jusqu'au 31 avril 2007, et le Comité a déposé un rapport provisoire au Sénat en novembre 2005, intitulé *Qui dirige ici? Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*³.

B. TRAVAUX DU COMITÉ

1. Examen approfondi du contexte canadien et missions d'étude à l'étranger

a) Contexte canadien

De décembre 2004 à octobre 2006, le Comité a rencontré à Ottawa des témoins⁴ qui ont traité des droits des enfants et de la façon dont le Canada respecte ses obligations

² Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Des promesses à tenir : le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*, décembre 2001, www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/rep-f/rep02dec01-f.htm Le Comité avait pour mandat d'étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

³ Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Qui dirige ici? Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*, novembre 2005, www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/rep-f/rep19nov05-f.htm

internationales découlant de la Convention. Les témoins ont présenté les perspectives du gouvernement, du milieu universitaire, du secteur juridique, des groupes de défense des droits et des jeunes. Le Comité a également tenu une série d'audiences dans différentes régions du pays afin d'examiner les préoccupations et les besoins particuliers des représentants des gouvernements provinciaux, des ombudsmen provinciaux des enfants, des organismes de service sans but lucratif et des enfants. Il s'est déplacé à St. John's (Terre-Neuve), à Fredericton (Nouveau-Brunswick), à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), à Halifax (Nouvelle-Écosse), à Winnipeg (Manitoba), à Regina (Saskatchewan), à Edmonton (Alberta), à Vancouver (Colombie-Britannique), à Montréal (Québec) et à Toronto (Ontario); il y a rencontré des témoins afin de discuter des lois provinciales actuellement en vigueur, de leur application, des différentes préoccupations concernant les droits des enfants, du degré de sensibilisation à la Convention et aux droits des enfants, et de la façon dont les enfants sont touchés par les lois et les politiques municipales, provinciales et fédérales. Dans le cadre de ces audiences, le Comité a accordé une place particulièrement importante à la voix des enfants eux-mêmes. Les témoignages recueillis et les *Observations finales* du Comité des droits de l'enfant de l'ONU au sujet du Canada constituent la principale source d'information sur laquelle il a fondé son rapport. Dans le présent rapport, lorsque le Comité mentionne la position du gouvernement fédéral, il faut comprendre qu'il s'agit de la position générale de gouvernements cumulatifs, et non celle d'un gouvernement particulier à une période précise.

b) Analyse comparative

En plus des audiences tenues au Canada, le Comité a effectué deux missions d'étude à l'étranger dans le but de faire des analyses comparatives et d'examiner les subtilités des mécanismes internationaux de défense des droits de la personne, les perspectives d'autres pays relatives à la Convention et la façon dont ils l'appliquent. Dès le début de son mandat, le Comité s'est rendu à Genève, en Suisse, pour y rencontrer des représentants des Nations Unies (ONU) et d'autres institutions afin de mieux comprendre les obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants découlant de la

⁴ Voir la liste complète des témoins à l'annexe A.

Convention et d'autres instruments onusiens. À cette occasion, il a pu assister aux délibérations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU et en rencontrer les membres afin de connaître leur point de vue sur la Convention et le fonctionnement de l'organe de surveillance et de recueillir leurs observations et leurs critiques au sujet des progrès réalisés par le Canada en ce qui a trait au respect de ses obligations. Le Comité a aussi rencontré : le Groupe des ONG pour la *Convention relative aux droits de l'enfant*; des représentants du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés; des représentants de l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) qui collaborent à l'Étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants; des représentants de l'Organisation internationale du travail; des représentants de l'Union interparlementaire; M^{me} Mehr Khan, haute commissaire adjointe aux droits de l'homme de l'époque.

Au cours de cette même mission d'étude, le Comité a aussi fait escale à Stockholm, en Suède, souvent considérée comme un chef de file en matière de mise en œuvre de la Convention. Il a profité de l'occasion pour voir comment un gouvernement aux vues similaires s'y prend pour s'acquitter des obligations en matière de présentation de rapports qui lui sont faites en vertu de la Convention, et examiner la façon dont le pays intègre ses obligations internationales à son droit national. Le Comité a rencontré les membres d'un réseau de parlementaires voué à la défense des droits des enfants, de même que des représentants du ministère suédois de la Santé et des Affaires sociales. Enfin, il s'est entretenu avec Lena Nyberg, ombudsman des enfants de la Suède, afin d'en savoir plus sur le fonctionnement de son bureau et de connaître son point de vue sur la situation des droits des enfants en Suède. Il a appris que même si le Parlement de la Suède a adopté un projet de loi déclarant son engagement envers la Convention et qu'il a effectué un examen de ses mesures législatives concernant les enfants, le pays n'a pas de loi habilitante visant le respect de la Convention.

En octobre 2005, le Comité s'est rendu au Royaume-Uni pour poursuivre son étude comparative, étant donné que le cadre parlementaire et l'approche adoptée à l'égard du droit international y présentent certaines similarités avec la réalité canadienne. Les enjeux auxquels est confronté le gouvernement britannique sont en bonne partie les mêmes qu'au Canada, à savoir la prise en charge des enfants par le système de justice pénale et

les services de protection de la jeunesse, le châtiment corporel et les taux élevés de pauvreté chez les enfants. Le Comité a rencontré des chercheurs ainsi que des représentants de différents ministères et organismes à Londres et à Édimbourg, notamment le Groupe parlementaire multipartite sur les enfants, le Comité mixte des droits de la personne, le Parlement jeunesse écossais et les commissaires aux enfants de l'Angleterre et de l'Écosse. Il a aussi rencontré des représentants de divers organismes du secteur bénévole qui lui ont fait part de leur point de vue sur la mise en œuvre des droits des enfants et la capacité du gouvernement de respecter ses obligations.

Au cours de cette mission, le Comité s'est aussi arrêté à Oslo, en Norvège, où il a constaté que cet État a non seulement donné l'exemple en devenant le premier pays au monde à désigner un ombudsman national des enfants en 1981, mais qu'il est aussi le seul pays dualiste⁵ à avoir intégré expressément ses obligations découlant de la *Convention relative aux droits de l'enfant* dans une mesure législative habilitante⁶. Le Comité a rencontré des représentants du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Justice et du ministère des Enfants et des Affaires de la famille, de même que des chercheurs et des représentants d'autres organismes, notamment le Bureau de l'ombudsman des enfants, Save the Children Norway et Childwatch International Research Network.

2. *Qui dirige, ici?* – Rapport provisoire

En novembre 2005, le Comité a déposé son rapport provisoire (*Qui dirige, ici? Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*) au Sénat. Dans ce rapport, il a fait l'historique et décrit le contexte des droits des enfants dans le droit canadien et international régissant les droits de la personne, et il a traité de l'application de la Convention dans le droit national. Il a également passé en revue les leçons retenues et s'est attardé aux préoccupations exprimées par les témoins à propos des difficultés de mise en œuvre de la Convention par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en raison de problèmes de compétences, de l'apparente

⁵ Voir l'explication du terme « dualisme » à la partie C du chapitre 2 du présent rapport.

hésitation des différents ordres de gouvernement à respecter à la lettre les dispositions de la Convention, de l'absence de normes uniformes, de la trop grande complexité du mécanisme de présentation de rapports au Comité des droits de l'enfant et de la méconnaissance publique de la Convention et des droits des enfants.

Le rapport provisoire mettait essentiellement l'accent sur le processus de mise en œuvre du droit international au Canada et accordait une attention particulière aux droits des enfants et à la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Le Comité y a analysé les préoccupations des témoins et recommandé un certain nombre de mécanismes pour améliorer les processus de ratification et d'intégration par le Canada des dispositions de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et, de façon plus générale, des traités internationaux portant sur les droits de la personne. Privilégiant une intervention axée sur l'utilisation de politiques, de lois et de mesures de sensibilisation, les recommandations du Comité visaient une plus grande efficacité et une plus grande responsabilisation. Le Comité proposait également des moyens pour améliorer l'application de la Convention au Canada. Dans son rapport provisoire, le Comité a demandé au gouvernement fédéral de se conformer à ses obligations juridiques à l'égard des enfants en améliorant les institutions, les politiques publiques et les lois qui les concernent. Cependant, nous avons aussi noté que de nombreux aspects des droits des enfants relèvent de la compétence des gouvernements provinciaux et territoriaux, et que ceux-ci doivent participer à toute discussion visant une application plus efficace.

3. Rapport final

Établi à partir du rapport provisoire, le présent rapport final réitère et renforce les recommandations de nature pratique formulées précédemment et met l'accent sur des articles précis de la Convention qui touchent à des questions particulièrement préoccupantes pour le Canada, notamment la participation et l'expression, la violence faite aux enfants, l'exploitation des enfants, le système de justice pénale pour les jeunes, le bien-être des enfants, les questions liées à l'adoption et à l'identité, les enfants

⁶ Pour en savoir plus sur la *Loi sur les droits de la personne* (2003) de la Norvège, voir la note 455.

immigrants, les questions de santé, les services de garde et de développement de la petite enfance, la pauvreté infantile, les enfants membres d'une minorité sexuelle⁷ et les enfants autochtones. En poursuivant son examen approfondi de ces questions, le Comité s'est efforcé de donner suite aux préoccupations qu'il a entendues partout au pays afin d'assurer le respect et l'application efficace d'articles précis de la Convention pour qu'ils profitent à tous les enfants, surtout ceux qui sont les plus marginalisés dans notre société.

⁷ Dans le présent rapport, l'expression « enfants membres d'une minorité sexuelle » s'entend d'une personne de moins de 18 ans qui est lesbienne, gaye, bisexuelle ou transgenre ou qui s'interroge au sujet de son orientation sexuelle.

Chapitre 2 - Mise en œuvre de traités internationaux au Canada

Dans le présent chapitre, le Comité se fonde sur de précédents rapports, soit *Des promesses à tenir* et *Qui dirige, ici?*, pour présenter un aperçu de la mise en œuvre de traités internationaux dans le droit canadien avant de traiter plus en détail de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

A. RATIFICATION

L'organe exécutif du gouvernement fédéral a le pouvoir de signer et de ratifier les traités internationaux. Ce pouvoir n'est pas expressément énoncé dans la Constitution du Canada, puisqu'il découle plutôt de la prérogative royale. Le Cabinet prépare un décret autorisant le ministre des Affaires étrangères à signer un instrument de ratification. Une fois que cet instrument est déposé auprès de l'administration compétente, le Canada est réputé avoir ratifié la convention⁸.

Le Parlement, qui représente l'organe législatif, n'intervient pas dans ce processus. Il n'a actuellement aucun rôle officiel à y jouer et n'est nullement tenu selon la loi d'approuver ou d'étudier un traité avant sa ratification. En fait, le Parlement n'est pas informé des activités de négociation d'un traité qui sont entreprises et il n'est pas consulté au sujet de l'élaboration, du coût, du bien-fondé ou de l'incidence de l'instrument. Il est rare que le gouvernement dépose au Parlement les traités qu'il a ratifiés. En conséquence, les traités internationaux relatifs aux droits de la personne qui ne sont pas directement intégrés aux lois nationales échappent à l'examen parlementaire⁹.

⁸ *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Procureur général du Canada c. Procureur général de l'Ontario*, [1937] 1 D.L.R. 673 (J.C.P.C.) (*Renvoi sur les conventions de travail*); Joanna Harrington, *Acteurs étatiques et le déficit démocratique : Le rôle du Parlement dans la conclusion de traités*, document préparé pour le ministère de la Justice, mai 2005, p. 7 et 8 ainsi que 26 et 27.

⁹ Joanna Harrington, *Acteurs étatiques et le déficit démocratique*, p. 2 à 5 et 27 à 32.

B. RÉSERVES

Au moment de la ratification, l'organe exécutif a aussi le pouvoir de formuler des réserves à propos des traités internationaux. Une réserve s'entend d'une déclaration unilatérale faite par un État quand il signe ou ratifie un traité, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'application de certaines dispositions du traité sur son territoire¹⁰. La réserve a pour but de permettre à un État de ratifier un instrument international afin de laisser le document consensuel suivre son cours, même s'il reconnaît qu'une disposition particulière de cet instrument va à l'encontre de l'intérêt supérieur du pays. Bien que la *Convention de Vienne sur le droit des traités* décourage les États de formuler des réserves et qu'elle précise que celles-ci « doivent être compatibles avec le but et l'objectif poursuivis par le traité¹¹ », en bout de ligne, les réserves permettent à la communauté internationale d'en arriver à un compromis – puisqu'elles encouragent la participation du plus grand nombre d'États possible en leur permettant de protéger des intérêts nationaux importants sans compromettre pour autant l'intégrité du traité¹². Les gouvernements du Canada se sont toujours opposés à l'idée de formuler des réserves au sujet de traités sur les droits de la personne parce qu'ils croient à « la portée universelle des traités régissant les droits de la personne plutôt qu'à une panoplie de programmes juridiques différents propres à chaque État¹³ ».

C. APPLICATION ET MISE EN ŒUVRE

Les fonctionnaires et les universitaires qui ont comparu devant le Comité aux fins de la présente étude et du rapport *Des promesses à tenir* ont donné un aperçu assez détaillé du processus de mise en œuvre des traités internationaux dans le droit national. Ils ont fait ressortir le fait que le Canada fonctionne selon un modèle « dualiste » semblable à celui de nombreux autres pays du Commonwealth lorsque vient le temps d'intégrer les traités

¹⁰ Nicole LaViolette, *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, janvier 2005, p. 63.

¹¹ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, doc. A/Conf 39/28 de l'ONU, art. 2.

¹² J.-Maurice Arbour, *Droit international public*, 4^e éd., Cowansville (Québec), éd. Yvon Blais, 2002, p. 99; Nicole LaViolette, *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, p. 63.

¹³ Nicole LaViolette, *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, p. 62.

internationaux au droit national et de les appliquer. Ainsi, un traité qui a été signé et ratifié par le gouvernement canadien doit être intégré aux lois nationales pour pouvoir effectivement s'appliquer à l'échelle du pays – ce processus n'est ni exécutoire, ni automatique¹⁴, et se distingue du modèle moniste en vigueur dans des pays comme les États-Unis, où une fois que le Congrès a ratifié un traité, cet instrument est applicable dans le droit américain¹⁵. Comme l'a indiqué Maxwell Yalden, ancien membre du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, « le Canada est un pays dualiste dans lequel on doit normalement légiférer pour intégrer un traité international au droit canadien afin de pouvoir l'invoquer devant un tribunal »¹⁶. Malgré la croyance populaire, la signature et la ratification d'un traité ont peu de répercussions juridiques, voire aucune, sur le droit national.

Des témoins des ministères de la Justice et des Affaires étrangères ont souligné que le gouvernement canadien a essentiellement deux approches à l'égard de la mise en œuvre des conventions internationales à l'échelle nationale. Dans certains cas, il élaborera une loi spéciale pour faire appliquer un instrument international particulier à l'échelle nationale. C'est ce qu'il a fait dans le cas du *Statut de Rome* de la Cour pénale internationale¹⁷, mis en application au Canada au moyen de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*¹⁸, de la *Convention des Nations Unies sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*¹⁹ mise en application au moyen de la *Loi de mise en œuvre de la Convention sur les mines antipersonnel*²⁰, et des *Conventions de Genève*

¹⁴ *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*; *Renvoi sur les conventions de travail*; Joanna Harrington, *Acteurs étatiques et le déficit démocratique*, p. 8.

¹⁵ Benjamin Dolin fait toutefois remarquer que « l'effet des traités ratifiés par les États-Unis n'est pas toujours évident. La jurisprudence américaine considère que seuls certains traités sont automatiquement exécutoires. » Voir *Les instruments internationaux de protection des droits de la personne et leur applicabilité au Canada* (Ottawa : Bibliothèque du Parlement, juillet 2005), p. 25.

¹⁶ Maxwell Yalden, ancien membre du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, témoignage devant le Comité, 21 mars 2005.

¹⁷ Doc. A/CONF.183/9 de l'ONU.

¹⁸ S.C. (2000), ch. 24.

¹⁹ Doc. A/C.1/57/L.36 de l'ONU.

²⁰ S.C. (1997), ch. 33.

pour la protection des victimes de guerre mises en application au moyen de la *Loi sur les Conventions de Genève*²¹.

L'autre approche consiste à éviter d'élaborer une loi habilitante spéciale et à s'en remettre plutôt aux lois nationales en vigueur que l'on présume déjà conformes aux principes énoncés dans le traité international. Lorsqu'ils optent pour cette solution, les représentants du gouvernement examinent et analysent d'abord la loi existante avant de ratifier le traité pour déterminer s'il y a lieu de la modifier ou d'en adopter une nouvelle pour se conformer aux obligations découlant du traité en question²². Le gouvernement fédéral a adopté comme politique de consulter les provinces et les territoires avant de signer et de ratifier des traités sur des questions relevant de leur compétence afin de prendre en compte les aspects complexes de cette situation. Dans le cas des traités relatifs aux droits de la personne, cette pratique a été officialisée en 1975 dans un accord conclu lors d'une rencontre des ministres fédéral et provinciaux responsables des droits de la personne, qui prévoyait notamment la création d'un Comité permanent fédéral-provincial-territorial des fonctionnaires chargés des droits de la personne²³. Comme l'a expliqué Irit Weiser, ancienne directrice de la Section des droits de la personne au ministère de la Justice, lors de sa comparution devant le Comité en 2001,

[a]vant la ratification, les fonctionnaires du ministère de la Justice consultent des collègues d'autres ministères fédéraux, d'autres organismes, des gouvernements provinciaux et territoriaux, par l'intermédiaire du comité permanent; ils consultent en outre des groupes autochtones et d'autres groupes non gouvernementaux. Ces consultations permettent de déterminer plusieurs facteurs. Elles permettent de voir si les lois et les politiques canadiennes existantes sont déjà conformes aux obligations découlant des traités. Elles permettent de déterminer s'il y a un manque de compatibilité et, dans ce cas, de décider si une nouvelle législation ou de nouvelles politiques devraient être adoptées ou si les lois et politiques existantes devraient être modifiées. Elles permettent enfin de déterminer s'il convient de maintenir la position du Canada même si elle

²¹ L.R.C. (1985), chap. G-3.

²² L'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice, témoignage devant le Comité, 11 avril 2005.

²³ *Des promesses à tenir*, p. 24. Pour une discussion plus approfondie du rôle du Comité permanent, voir la partie D du présent chapitre.

n'est pas conforme aux dispositions du traité et d'émettre une réserve ou de faire une déclaration officielle²⁴.

John Holmes du ministère des Affaires étrangères a déclaré en 2001 :

[N]ous ne ratifions pas un traité tant que les provinces et les territoires n'ont pas appuyé la ratification et ne se sont pas conformés aux obligations prévues dans le traité. [...] Nous devrions attendre les résultats de l'initiative provinciale ou des indications. Nous devrions attendre que les provinces se soient conformées à l'instrument avant de le ratifier. C'est le processus qui est en place depuis plusieurs années²⁵.

La politique du gouvernement fédéral à ce chapitre est énoncée dans le *Document de base formant partie intégrante des rapports des États parties : Canada*²⁶, qui fait partie des rapports périodiques que le Canada doit présenter aux Nations Unies conformément aux traités internationaux relatifs aux droits de la personne :

Certaines questions relatives aux droits de l'homme relèvent de la compétence fédérale, d'autres des compétences provinciales et territoriales. Par conséquent, les traités correspondants sont mis en œuvre par des mesures législatives et administratives des divers gouvernements canadiens. Il est rare qu'une instance gouvernementale promulgue une loi qui incorpore dans le droit national une convention internationale relative aux droits de l'homme (sauf certains traités particuliers comme les Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de guerre). De nombreuses lois et politiques, adoptées par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, contribuent plutôt à ce que le Canada s'acquitte de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme²⁷.

Les traités internationaux relatifs aux droits de la personne sont donc rarement intégrés directement au droit canadien. Ils sont plutôt appliqués indirectement, au sens où l'on vérifie la conformité des lois déjà en vigueur aux obligations découlant d'une convention particulière. Ce qu'on fait valoir, c'est qu'étant donné que le gouvernement fédéral s'est assuré que le Canada respecte ses obligations indirectement de par la

²⁴ Irit Weiser, directrice, Section des droits de la personne, ministère de la Justice, témoignage devant le Comité, 11 juin 2001.

²⁵ John Holmes, directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, témoignage devant le Comité, 11 juin 2001.

²⁶ HRI/CORE/1/Add.91, 12 janvier 1998.

conformité de ses lois préexistantes à la Convention, il n'a pas besoin d'incorporer directement la Convention par la voie d'une loi habilitante ou d'autres mesures législatives plus explicites. Ce processus de vérification incombe toutefois au gouvernement lui-même. L'approche du Canada en la matière se fonde donc sur l'évaluation que fait le gouvernement de sa propre conformité aux dispositions de l'instrument international. Le Comité a appris que des témoins représentant des intérêts variés sont très préoccupés par la réticence du gouvernement fédéral à intégrer directement les traités sur les droits de la personne.

Le Comité s'est interrogé sur les termes « observation » et « observer », dont les définitions respectives sont « action d'observer ce que prescrit une loi, une règle » et « se conformer de façon régulière à (une prescription) »²⁸. « On peut dire qu'il y a observation lorsque le comportement réel d'un sujet donné est conforme au comportement prescrit²⁹ ». Peut-on vraiment dire que nos lois et notre approche axée sur les politiques à l'égard des traités internationaux relatifs aux droits de la personne sont explicitement conformes? Les témoins que nous avons entendus n'en sont pas du tout certains. Ils ont d'ailleurs exhorté le Comité à trouver des façons de mettre en œuvre expressément les modalités de la Convention. Jeffery Wilson, en particulier, a exprimé sa déception face à l'approche du gouvernement :

[C]'est se faire faussement croire que cette convention a un sens. J'insiste pour dire qu'elle n'a pas été ratifiée ni intégrée dans le droit canadien et n'a donc aucun caractère exécutoire et peut tout au plus se prêter à une interprétation. Ce n'est qu'un instrument de persuasion morale³⁰.

Les incertitudes soulevées par M. Wilson trouvent écho dans le témoignage de certains ministres fédéraux. D'un côté, l'ancien ministre de la Justice, Irwin Cotler, a affirmé que le Canada était pleinement conforme à la Convention de par le processus de

²⁷ *Ibid.*, par. 138.

²⁸ Judy Pearsal, dir., *Concise Oxford English Dictionary: Thumb Index Edition*, 10^e éd. révisée (Oxford: Oxford University Press, 2002). [traduction]

²⁹ Oran Young, *Compliance and Public Authority* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979), p. 172. [traduction]

³⁰ Jeffery Wilson, avocat, témoignage devant le Comité, 13 décembre 2004.

consultation du gouvernement fédéral et de son approche de mise en œuvre axée sur les politiques :

[E]n tant que ministre de la Justice, l'une de mes fonctions consiste à veiller à ce que nos lois respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* et nos obligations internationales à l'égard des droits de la personne, y compris celles qui découlent de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Depuis [la ratification], le ministère a continué d'examiner tous les projets de loi et de politiques ayant une incidence directe sur les enfants afin d'en garantir la conformité à la Charte, à la [Convention] et aux autres instruments internationaux de droits de la personne. Ce faisant, nous considérons les droits des enfants dans une perspective contextuelle. Si nous voulons vraiment promouvoir l'intérêt supérieur des enfants, il faut prendre en considération tous leurs droits globalement³¹.

En revanche, l'ancien ministre Dosanjh a répondu de façon plus prudente à la question de savoir si le Canada applique effectivement la Convention :

[Q]uand des pays signent des conventions internationales comportant des obligations, on peut présumer, et je le présume effectivement, qu'ils se sentiront liés par ces obligations. [...] Il arrive cependant que nous ne soyons pas en mesure de remplir toutes les obligations que nous avons assumées en signant de tels documents³².

Les témoins ont fait remarquer que le débat soulevait une question fondamentale : même si le gouvernement fédéral affirme qu'il a examiné ses lois et que le Canada observe la Convention, si aucune de nos lois n'en incorpore directement les modalités, quel recours restera-il à un enfant, à un adulte ou à une institution qui ne croit pas que les lois canadiennes sont conformes à nos obligations internationales en matière de droits de la personne? À l'heure actuelle, aucun organisme ou gouvernement, à part les organes pertinents de l'ONU créés en vertu de traités sur les droits de la personne, n'est mandaté pour répondre à de telles préoccupations³³.

³¹ Témoignage d'Irwin Cotler.

³² L'honorable Ujjal Dosanjh, ministre de la Santé, témoignage devant le Comité, 6 juin 2005.

³³ Ces organes sont les suivants : le Comité des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité contre la torture et la Commission sur les travailleurs migrants.

Des témoins se sont inquiétés du fait que le gouvernement ne soit pas très clair à ce sujet et n'ait pas de comptes à rendre. Tout ce qu'on exige du gouvernement fédéral, c'est de remettre au comité pertinent de l'ONU à la fin d'un cycle de quelques années un rapport dans lequel il explique la façon dont le Canada observe la Convention. Maxwell Yalden a exprimé son mécontentement au sujet de cette approche : « [J]e ne crois pas que nous puissions nous retrancher derrière cette doctrine de non-incorporation³⁴. »

Le témoignage de l'ancien ministre Cotler devant le Comité a fait ressortir l'ambiguïté de la situation :

Pour conclure, je dirai d'abord qu'il s'agit d'un traité international fondé sur des droits et, ensuite, que nous nous efforçons de rendre nos lois conformes à ce traité. Nous n'avons pas, dans le cas des traités internationaux, l'obligation expresse que nous avons, par exemple, à l'égard de la Charte canadienne des droits et libertés, mais il existe une présomption de conformité relative au droit international. Même en l'absence du caractère obligatoire, nous nous efforçons de rendre nos lois conformes à nos obligations internationales, en tenant compte de la question des compétences mixtes fédérales et provinciales et d'autres considérations du même genre³⁵.

Le Comité fait remarquer que la structure fédérale du Canada présente des défis particuliers pour ce qui est de l'application efficace et efficiente des conventions sur les droits de la personne. Parce que de nombreuses conventions couvrent une si vaste gamme de sujets relevant des différentes compétences établies par notre Constitution et parce qu'il est tout bonnement compliqué de coordonner treize compétences, la collaboration entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires n'est pas toujours instantanée. Comme l'a déclaré M. Dosanjh, « [é]tant donné qu'auparavant j'étais au gouvernement provincial, je peux vous dire que le manque de coordination nuit aux pouvoirs publics à tous les échelons et que cela demeure une question grave³⁶ ».

Il importe de noter que les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de négociation et de ratification de traités ne confèrent pas au Parlement la compétence exclusive d'adopter les lois nécessaires à la mise en œuvre des obligations juridiques du

³⁴ Témoignage de Maxwell Yalden.

³⁵ Témoignage d'Irwin Cotler.

Canada découlant de traités internationaux. La délimitation des champs de compétence prévue dans la *Loi constitutionnelle de 1867* restreint considérablement ces pouvoirs. Comme l'a souligné le Conseil privé dans le *Renvoi sur les conventions de travail* de 1937, qui fait autorité en la matière, la nécessité pour le gouvernement fédéral de donner suite aux engagements pris en vertu d'un traité international ne peut être invoquée pour justifier un empiètement du gouvernement fédéral dans des sphères de compétence provinciale³⁷.

En conséquence, la responsabilité de la mise en œuvre de traités internationaux relève des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux lorsque les lois et les politiques provinciales sont touchées. En ce qui a trait à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, Wayne MacKay, professeur de l'Université Dalhousie, a déclaré :

Le gouvernement fédéral a signé la Convention relative aux droits de l'enfant qui fait du Canada un État responsable du respect des engagements pris. Cependant, selon notre régime constitutionnel, ce sont les provinces et les territoires qui sont responsables du respect de ces engagements.

Comme le *Renvoi sur les conventions de travail* le confirme, le gouvernement fédéral ne peut pas faire appliquer ces obligations³⁸.

Des représentants du gouvernement ont souligné lors de leur témoignage que cette obligation d'obtenir la collaboration des provinces pour pouvoir pleinement donner suite aux obligations internationales du Canada a parfois posé des problèmes dans le passé. Le fait que le Canada ne soit pas en mesure de ratifier la *Convention n° 138 de l'Organisation internationale du travail sur l'âge minimum d'admission à l'emploi*³⁹ le démontre bien. Les provinces appliquent chacune un âge minimum différent, comme l'autorise le paragraphe 92(13) de la Constitution qui prévoit le contrôle exclusif des provinces en matière d'emploi. En conséquence, même si le Canada respecte généralement les principes énoncés dans la Convention n° 138, certaines provinces

³⁶ Témoignage d'Ujjal Dosanjh.

³⁷ Dolin, *Les instruments internationaux de protection des droits de la personne et leur applicabilité au Canada*, p. 13 à 15.

³⁸ Wayne MacKay, professeur, Faculté de droit, Université Dalhousie, témoignage devant le Comité, 16 juin 2005.

autorisent l'embauche d'enfants dont l'âge est inférieur à ce qu'elle prescrit. Le Canada a fait l'objet de nombreuses critiques en raison de ces écarts et de l'incapacité du gouvernement fédéral de ratifier la Convention⁴⁰.

Malgré tout, le Canada a l'obligation de faire de son mieux pour mettre en œuvre à l'échelle nationale les traités internationaux auxquels il adhère, peu importe les obstacles liés aux sphères de compétence prévues dans la Constitution. Peter Leuprecht, de l'Université du Québec à Montréal, et Maxwell Yalden ont insisté sur le fait que même lorsque les consultations et la collaboration des différentes instances s'avère difficile, une fois que le Canada a ratifié un traité international, l'absence de compétence fédérale n'est pas une excuse valable pour justifier l'incapacité d'un pays à se conformer à ses obligations internationales. Cette position est claire en droit international, comme en témoigne la *Convention de Vienne sur le droit des traités* :

Art. 26 Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

Art. 27 Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Cette règle est sans préjudice de l'article 46.

Cette présomption de bonne foi signifie qu'il doit être dans l'intention des États de faire entrer en vigueur les traités qu'ils ratifient – notamment, par leur mise en œuvre. Leur signature n'est pas une simple formalité, elle s'accompagne de responsabilités réelles en ce qui concerne le respect effectif de leurs obligations internationales au mieux de leur capacité⁴¹. L'incapacité d'un État partie de mettre en œuvre des moyens d'exécution suffisants constitue une dérogation au traité. Cet argument est souligné dans l'affaire *Arieh Hollis Waldman c. Canada*⁴², où le Comité des droits de l'homme des Nations Unies reprochait au gouvernement fédéral d'avoir contrevenu à la disposition du

³⁹ 1015 U.N.T.S. 297.

⁴⁰ Jane Stewart, directrice exécutive par intérim du Secteur de l'emploi, et Frans Roselaars, directeur du Programme sur l'élimination des pires formes de travail des enfants, Organisation internationale du travail, témoignage devant le Comité, 27 janvier 2005.

⁴¹ Rebecca Cook, « Violations of Women's Human Rights », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 7, 1994, p. 147.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à garantir l'égalité, en permettant le financement par l'Ontario d'un réseau d'écoles catholiques séparées – malgré le fait que l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise ce traitement de faveur⁴³.

D. MÉCANISMES D'EXÉCUTION

Comme il est mentionné plus haut dans le présent chapitre, les mécanismes d'exécution sont un autre élément important du processus de mise en œuvre lorsque vient le temps de se conformer au droit international. Si les traités commerciaux internationaux ont toujours été assortis de solides mécanismes d'exécution pour régir les différends commerciaux entre les pays, ce n'est que récemment que les traités internationaux relatifs aux droits de la personne ont commencé à recourir à des mécanismes précis grâce auxquels les pays ne peuvent plus se soustraire impunément à leurs obligations.

La création récente de la Cour pénale internationale, qui impose des sanctions pénales aux auteurs de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, est un exemple parfait de ce genre de mécanisme. Les organes des Nations Unies créés en vertu d'un traité, qui sont chargés de surveiller les activités des États en rapport avec l'application d'un traité particulier relatif aux droits de la personne – par exemple, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies – sont des exemples plus courants. Ces organes issus de traités examinent les rapports des pays et publient des *Observations finales* dans lesquelles ils se prononcent sur le degré de conformité d'un pays avec un traité donné et recommandent des améliorations à apporter. Même si les États parties ne sont nullement tenus de donner suite aux recommandations de ces organes, les traités confèrent à ceux-ci un important rôle de surveillance et les *Observations finales* ont une valeur politique, morale et persuasive importante.

⁴² ICCPR/C/67/D/694/1996, Comité des droits de l'homme, 67^e session, du 18 octobre au 5 novembre 1999.

⁴³ Malgré la réprimande du Comité des droits de l'homme, le gouvernement fédéral a soutenu que l'éducation était un domaine de compétence provinciale et qu'il ne pouvait rien faire. Pour sa part, le gouvernement de l'Ontario a refusé de modifier ses lois pour se conformer à cette décision.

Le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne prépare les rapports du Canada aux organes de l'ONU issus de traités. En juin 2001 et en avril 2005, des représentants du Comité permanent des fonctionnaires ont traité du rôle et du mandat de ce comité devant le Comité sénatorial.

1. Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne

Le Comité permanent des fonctionnaires a été mis sur pied au sein du Programme des droits de la personne du ministère du Patrimoine canadien; il sert de mécanisme permanent de coordination et de collaboration avec les provinces et les territoires en ce qui a trait à la ratification et à la mise en œuvre nationale des instruments internationaux en matière de droits de la personne. Il compte des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et se réunit deux fois par année pour discuter et échanger.

Dans l'exercice de son mandat, il n'a aucun pouvoir politique ni décisionnel, mais il peut présenter aux ministres responsables des recommandations concernant l'établissement des positions du Canada au sujet de questions internationales relatives aux droits de la personne. Dans le passé, il a joué un rôle actif dans la signature et la ratification de traités internationaux en matière de droits de la personne⁴⁴.

Selon Eileen Sarkar du ministère du Patrimoine canadien,

[d]epuis 1975, ce comité permet de partager des opinions et d'échanger des renseignements entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sur [...] les autres traités internationaux concernant les droits de la personne.

Il participe également aux travaux de préparation en vue des examens de l'ONU. Ses membres font plus souvent partie de la délégation canadienne chargée de répondre aux questions concernant le rapport. Le Comité aborde les questions liées aux traités internationaux relatifs aux droits de

⁴⁴ Nicole LaViolette, *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*, janvier 2005, p. 62.

la personne et analyse plus en profondeur les recommandations précises des comités de l'ONU, incluant le partage de pratiques exemplaires⁴⁵.

2. Pertinence du processus d'établissement de rapports et de suivi

Certaines des principales frustrations signalées au Comité, tant lors des audiences qu'au cours de la rédaction du rapport *Des promesses à tenir*, ont fait ressortir le caractère insatisfaisant de notre processus d'établissement de rapports et de suivi relatif aux *Observations finales* publiées par les comités de l'ONU. Sur le plan pratique, le Comité a appris que le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne n'était pas efficace et qu'il ne constituait pas un mécanisme satisfaisant pour assurer la coordination entre les diverses compétences ou avec les différents organes créés en vertu d'un traité et établis à Genève et à New York. Le Comité permanent des fonctionnaires n'a pas le mandat nécessaire pour ce faire; il n'est qu'un moyen de consultation et de coordination.

Les préoccupations des témoins allaient au-delà du mandat du Comité permanent des fonctionnaires et s'étendaient au déficit démocratique et à la complexité de l'ensemble du processus d'établissement de rapports et de suivi. Les témoins ont insisté sur le manque de transparence, le peu de participation ministérielle voire politique et l'absence d'intervention parlementaire ou publique. On a fait remarquer que ces questions étaient au cœur de toute démocratie efficace.

a) Rapports présentés au Comité de l'ONU

Au moment d'établir le rapport du Canada pour le Comité des droits de l'enfant, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux préparent chacun leur partie⁴⁶. Les rapports sont ensuite assemblés pour créer le rapport final du Canada qui sera présenté au Comité de l'ONU.

⁴⁵ Eileen Sarkar, sous-ministre adjointe, ministère du Patrimoine canadien, témoignage devant le Comité, 18 avril 2005.

⁴⁶ Les ministères de la Justice et de la Santé préparent la partie fédérale du rapport destiné au Comité des droits de l'enfant.

Le processus de consolidation des volumineux rapports des différents gouvernements peut produire des documents complexes. Dans ses dernières *Observations finales*, le Comité des droits de l'enfant a critiqué la complexité et la longueur des rapports du Canada :

[U]n rapport de synthèse s'appuyant à la fois sur les documents fédéraux et provinciaux aurait fourni au Comité une analyse comparative de la mise en œuvre de la Convention et lui auraient donné une vue d'ensemble plus complète et plus cohérente des mesures louables adoptées par le Canada pour donner effet à la Convention⁴⁷.

Le processus de compilation du rapport adopté par le Comité permanent des fonctionnaires est aussi très lent et peut prendre jusqu'à trois ans. À cet égard, Maxwell Yalden fait remarquer que la structure complexe du système fédéral n'est pas une excuse valable :

Nous avons parfois été un peu lents à préparer les rapports aux comités. De notre point de vue, c'est inévitable en raison de la complexité de notre régime fédéral. Ce n'est pas très convaincant auprès d'un organisme international car c'est le Canada, et non les provinces et les territoires, qui est partie au pacte. [...] Nous ne pouvons donc pas nous retrancher derrière cette excuse⁴⁸.

Il mentionne également la nécessité de produire un rapport simplifié :

Nos rapports seraient beaucoup plus percutants et présenteraient de façon beaucoup plus convaincante nos points de vue s'ils étaient plus courts et s'il y avait de meilleures consultations entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Chaque province fait les choses à sa façon. Certaines énumèrent tous les motifs illégaux de violation des droits de la personne, alors que d'autres ne le font pas. Certaines le font en partie, d'autres non. Il n'y a aucune cohérence dans tout cela et le rapport qui en résulte n'est pas très convaincant⁴⁹.

⁴⁷ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, CRC/C/15/Add.215, 27 octobre 2003, par. 2, voir l'annexe E.

⁴⁸ Témoignage de Maxwell Yalden.

⁴⁹ *Ibid.*

Les préoccupations portent également sur l'absence de véritables interventions du public ou des organisations non gouvernementales dans l'élaboration du rapport du Canada. Dans son premier rapport, intitulé *Des promesses à tenir*, le Comité a déploré l'absence de toute intervention du Parlement dans la rédaction du rapport ou de tout examen à cet égard⁵⁰. En ce qui a trait à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, même si le rapport du Canada ne contient que les contributions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les ONG ont pu, dans le passé, présenter leurs observations au Comité de l'ONU dans un document distinct préparé par la Coalition canadienne pour les droits des enfants.

Il importe de noter que le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH-ONU) a aussi reconnu que ses demandes comportent de lourdes obligations et il examine actuellement des moyens de rationaliser les processus se rattachant aux organes créés en vertu de traités de l'ONU. Chacun de ces organes est aujourd'hui confronté à d'énormes retards dans la réception et l'examen des rapports des pays⁵¹.

Maxwell Yalden et les membres du Comité des droits de l'enfant ont attiré l'attention sur la nécessité de modifier l'ensemble du processus, tant au Canada qu'au sein de l'ONU, afin de mettre en place une nouvelle structure de présentation de rapports plus générale et coordonnée, favorisant un meilleur dialogue.

b) *Observations finales* du Comité de l'ONU

Le Groupe des ONG pour la *Convention relative aux droits de l'enfant* établi à Genève et le Comité de l'ONU ont signalé des problèmes relatifs à l'approche du Canada à l'égard de la réception des *Observations finales* du Comité de l'ONU. Lorsqu'un organe issu d'un traité de l'ONU publie ses *Observations finales*, il incombe au Comité permanent des fonctionnaires de tenir les gouvernements provinciaux et territoriaux au courant des observations concernant la portée des droits garantis par la Convention. Il le

⁵⁰ *Des promesses à tenir*, p. 24 et 31.

⁵¹ Deirdre Kent, conseillère, Mission canadienne à Genève, témoignage devant le Comité, 27 janvier 2005; HCDH-ONU, « Enhancing the Human Rights Treaty Body System: The Treaty Bodies' Response to the Secretary-General's Agenda for Further Change », www.ohchr.org/english/bodies/treaty_reform.htm

fait toutefois à huis clos. Même si les *Observations finales* sont accessibles sur les sites Web de l'ONU et de Patrimoine canadien, c'est à peu près tout ce qui est fait pour diffuser les observations et les critiques des comités de l'ONU ou pour susciter un débat public ou un suivi. Des témoins ont reproché le manque de transparence du processus et mentionné l'absence d'intervention du Parlement dans la réception et la diffusion des *Observations finales*.

Des témoins ont dit être préoccupés par le fait que peu de Canadiens sont au courant des *Observations finales* des comités de l'ONU concernés par les droits de l'enfant, et ils ont fait remarquer que celles-ci ont souvent des répercussions importantes dans le milieu des droits de l'enfant pendant un an, puis elles tombent dans l'oubli⁵². Pour sa part, le Comité des droits de l'enfant a remarqué l'absence de suivi au Canada qui est due au fait que les parlementaires ne sont pas suffisamment renseignés au sujet des obligations de leur pays, le gouvernement ayant tendance à mettre les *Observations finales* sur les tablettes.

Anne Bayefsky, de l'Université York, qui a comparu devant le Comité en 2001, a signalé le manque de transparence du processus d'établissement de rapports et de la réception des *Observations finales* :

Ce n'est pas un processus transparent faisant l'objet d'un dialogue ouvert. [...] on peut dire qu'il n'y a pas de consultation ce qui est très malheureux. Il n'y a aucune raison qui s'oppose à l'établissement d'un processus plus constructif et plus inclusif qui nous permettrait de déterminer ce que nos rapports devraient contenir et ce qu'il faudrait faire ensuite. Tout ce que je peux vous dire, c'est que, pour l'instant, personne ne voit ces rapports avant leur dépôt.

Ils sont déposés auprès des comités concernés, mais il y a lieu de se demander ce qu'il arrive après. Les comités font des recommandations sur la foi des rapports. Qu'advient-il de ces recommandations? Si une ONG a été particulièrement active dans un dossier au point d'attirer l'attention de certains médias, les recommandations seront reprises par la presse. Mais, dans la plupart des cas, elles passent inaperçues. Il n'y a pas de processus, ici au Canada, prévoyant la prise en compte du rapport et l'étude des

⁵² Témoignage d'Elaine Petitat-Côté, Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile, et d'Hélène Sackstein, Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile du monde Arabe, Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant, 28 janvier 2005.

commentaires dont ils font l'objet. Rien ne prévoit leur examen de façon transparente ni l'adoption de démarches constructives pour répondre aux critiques formulées. Rien ne se fait à ce sujet entre deux rapports⁵³.

c) Constatations du Comité sénatorial

En se fondant sur les témoignages recueillis au Canada et à l'étranger, le Comité a constaté que les processus actuels d'établissement et de diffusion des rapports sont trop complexes et qu'ils entraînent des problèmes de coordination qu'aggrave l'absence d'importants intervenants. Le manque de transparence a soulevé de nombreuses critiques. Le Comité permanent des fonctionnaires semble travailler dans le secret. Très peu de personnes au sein du gouvernement, et encore moins dans le public, sont au courant de sa composition, de ses activités ou de ses délibérations. Bien que les consultations tenues à huis clos favorisent une discussion libre, elles nuisent à la promotion des conventions et de l'état des droits de la personne au Canada.

De plus, même si le Comité permanent des fonctionnaires se réunit deux fois par année, il n'y a eu à l'échelon ministériel aucune réunion intergouvernementale sur les droits de la personne pendant plus de 15 ans. Dans le rapport *Des promesses à tenir*, le Comité a critiqué l'inertie du Comité permanent des fonctionnaires à cet égard. Le 11 juin 2001, Norman Moyer, président du Comité permanent des fonctionnaires, a déclaré ce qui suit au Comité :

Ces audiences viennent à point nommé pour mon comité. Le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne est en train d'examiner son mandat et ses activités. Par conséquent, tout commentaire éventuel sur la nature de notre comité serait fort apprécié⁵⁴.

Dans le témoignage qu'elle a présenté au Comité en 2005, Eileen Sarkar, de Patrimoine canadien, a déclaré : « Vos commentaires ont été pris en compte et je crois qu'à la dernière réunion du [Comité permanent des fonctionnaires], il y a eu une

⁵³ Témoignage d'Anne Bayefsky, professeure, Département de science politique, Université York, 4 juin 2001.

⁵⁴ Témoignage de Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne, président du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne, 11 juin 2001.

discussion sur la possibilité de proposer aux ministres une réunion au niveau ministériel en 2006⁵⁵. » Le Comité attend que des mesures soient prises à cet égard.

En dernière analyse, les observations formulées par le Comité dans son rapport *Des promesses à tenir* restent vraies :

Le vrai problème, toutefois, n'est pas que le Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne n'offre pas de tribune publique, au niveau national, où la mise en œuvre des engagements du Canada en matière de droits internationaux de la personne peut être examinée et évaluée. Ce n'est pas sa tâche. Le vrai problème pour le Canada est qu'aucune autre organisation ou institution du gouvernement ne remplit cette fonction⁵⁶.

Il manque, au niveau ministériel, une véritable participation politique au processus. De plus, le Parlement n'a aucun rôle à jouer sur le plan de la présentation d'observations ou de la surveillance des activités du Canada se rattachant aux traités sur les droits de la personne. Ce déficit démocratique – auquel s'ajoute le manque de transparence inhérent au système actuel, étant donné l'absence de sensibilisation et d'intervention du public – fait dire au Comité que le processus actuel d'établissement de rapports du Canada et les mécanismes de suivi sont totalement inadéquats.

⁵⁵ Témoignage d'Eileen Sarkar.

⁵⁶ *Des promesses à tenir*, p. 25.

Chapitre 3 - Les droits de l'enfant et le contexte canadien

A. BREF HISTORIQUE DE LA CONVENTION

Comme l'a fait remarquer Margaret Somerville, de l'Université McGill, lors de son témoignage devant le Comité, la *Convention relative aux droits de l'enfant*

traduit sous une forme assez concise la somme de sagesse accumulée suite à des millénaires d'expérience humaine en ce qui concerne les parents et les enfants, à laquelle on a ajouté une sensibilité propre à la fin du XX^e siècle dans l'articulation des droits de la personne et exprimant comment cela devrait être si nous pouvions toujours réaliser ce que nous voulons le plus réaliser en matière de droits de la personne⁵⁷.

L'élaboration de la *Convention relative aux droits de l'enfant* était un projet ambitieux et complexe. La rédaction s'est étalée sur 11 ans (de mars 1978 à mars 1989). Le Canada a joué un rôle actif dans le processus, facilitant la communication entre plus de 40 pays aux religions, aux idéologies, aux cultures et aux traditions politiques variées. De plus, l'ancien premier ministre Brian Mulroney a joué un rôle important dans le processus d'adoption lorsqu'il a organisé et coprésidé le Sommet mondial pour les enfants des Nations Unies en 1990 afin d'encourager la ratification de la Convention et la rédaction d'un plan d'action décennal pour les enfants.

Renforcée par une telle volonté politique, la Convention a été adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en novembre 1989; c'était la première fois que les besoins et les intérêts des enfants étaient « expressément énoncés comme des droits de la personne⁵⁸ ». L'instrument a suscité un vif intérêt auprès des dirigeants du monde et a été accueilli avec un remarquable enthousiasme par la communauté internationale. Aujourd'hui, la Convention est le traité international auquel on a le plus souscrit dans

⁵⁷ Margaret Somerville, professeure, Centre de médecine, d'éthique et de droit, Université McGill, témoignage devant le Comité, 15 mai 2006.

⁵⁸ Ombudsman du Danemark, de la Suède, de l'Islande et de la Norvège, *The Best Interests of the Child in our Time: A Discussion Paper on the Concept of the Best Interest of the Child in a Nordic Perspective*, octobre 1999, p. 7.

l'histoire, 193 pays l'ayant ratifiée⁵⁹. Le Canada a pu ratifier la Convention après que l'ensemble des provinces et des territoires ont manifesté leur appui à celle-ci en envoyant des lettres à cet égard au gouvernement fédéral. Le Canada a signée la Convention le 28 mai 1990 et il l'a ratifiée le 13 décembre 1991.

B. IMPORTANCE CRUCIALE DE METTRE LES DROITS DES ENFANTS AU PREMIER PLAN

1. Démarche fondée sur les droits

[L]es enfants devraient avoir des droits d'être humain et pas uniquement « d'être humain en devenir »⁶⁰.

S'il cherche à insister sur la nécessité d'aborder la question des droits des enfants, le Comité n'en est pas moins conscient du fait que le monde en a peut-être assez de se faire dire : « Nos enfants sont notre avenir ». Si l'affirmation demeure vraie, des témoins ont néanmoins insisté sur le fait que le gouvernement, le Parlement et la société civile doivent aller au-delà du cliché et reconnaître que les enfants sont des citoyens *aujourd'hui*. Avant d'espérer instaurer une véritable culture de droits et de responsabilités dans notre société, il faut d'abord reconnaître ce fait. Il est crucial de préciser la place faite aux droits dans le contexte canadien pour en garantir le plein épanouissement.

Selon les témoins, la démarche fondée sur les droits – qui est intégrée dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* et dans le droit international moderne en matière de droits de la personne – met l'accent sur la nécessité de considérer les enfants comme des personnes ayant des droits qui leur sont propres. Le principe de base est que les enfants ne sont pas simplement des objets de préoccupation qui ont besoin de protection, mais qu'ils doivent aussi être reconnus comme des personnes à part entière. Comme l'a affirmé le juge Jean-Pierre Rosenczveig, président du conseil d'administration du Bureau international des droits des enfants, la *Convention relative aux droits de l'enfant*

⁵⁹ En mars 2007, les États-Unis et la Somalie étaient les seuls pays à avoir signé la Convention sans l'avoir encore ratifiée.

⁶⁰ Otto Drieger, Otto Driedger, professeur émérite. Université de Regina, School of Human Justice, témoignage, 19 septembre 2006.

est délibérément tournée vers un XXI^e siècle quand elle tient l'enfant pour une personne douée d'une âme et de sentiments ayant des droits, et non seulement comme un petit être fragile qu'il faut défendre contre autrui et contre lui-même⁶¹.

Dans un tel cadre, la protection des droits des enfants dépasse l'accès aux moyens de survie les plus élémentaires ou la satisfaction des besoins fondamentaux, ce qui facilite plutôt la création d'un environnement durable dans lequel ces droits peuvent être protégés à long terme⁶². La démarche fondée sur les droits suppose que « les situations sont envisagées non pas en fonction des besoins humains ou des domaines de développement, mais de l'obligation de respecter les droits des personnes. Ainsi, les gens peuvent demander justice parce que c'est leur droit, et non pas comme une aumône⁶³. » Comme l'a souligné le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, « la mise en œuvre des droits fondamentaux des enfants ne doit pas être perçue comme un acte de charité envers eux⁶⁴ ». La charité ne suffit pas à la réalisation du plein potentiel des gens, car elle les réduit à des objets de développement au lieu de les voir comme des participants à leur propre développement⁶⁵.

Essentiellement, les trois grandes caractéristiques de la démarche fondée sur les droits sont les suivantes⁶⁶ :

- **tous les droits sont égaux et universels;**
- **les personnes (y compris les enfants) sont le sujet de leurs propres droits et elles participent au développement au lieu d'être des objets de charité;**
- **le cadre fondé sur les droits impose aux États l'obligation de travailler à la mise en œuvre de tous les droits.**

⁶¹ Le juge Jean-Pierre Rosenczveig, président du conseil d'administration du Bureau international des droits des enfants, Conférence du Bureau international des droits des enfants, *Mise en œuvre des droits de l'enfant : perspectives nationales et internationales*, Montréal, 18 novembre 2004.

⁶² Rana Khan, juriste, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (Canada), témoignage devant le Comité, 2 mai 2005.

⁶³ Mary Robinson, avant-propos de *A Human Rights Conceptual Framework for UNICEF*, Marta Santos Pais, Florence (Italie), UNICEF, 1999, p. iv.

⁶⁴ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 5 : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant* (art. 4, 42 et 44, par. 6), CRC/GC/2003/5, 27 novembre 2003, par. 11.

⁶⁵ Tara Collins, la sénatrice Landon Pearson et Caroline Delany, document de travail, *Une démarche fondée sur les droits*, avril 2002, p. 3; Anne McGillivray, professeure, Université du Manitoba, témoignage devant le Comité, 26 septembre 2005.

⁶⁶ Collins, Pearson et Delany, *Une démarche fondée sur les droits*, p. 2.

Cette démarche exige une forme de programme holistique qui permet d'élargir la protection offerte et de porter en même temps une attention particulière aux plus vulnérables et aux plus marginaux de notre société de façon que leurs droits individuels soient pleinement et également respectés⁶⁷. De même, ce cadre :

attribue une obligation morale et juridique aux États, qui doivent faire en sorte que les droits de chacun soient respectés, déterminer les cas dans lesquels ils ne le sont pas et y remédier. En ratifiant les traités portant sur les droits humains, les États assument la responsabilité d'appliquer les droits qui y sont protégés, ils deviennent juridiquement responsables⁶⁸.

Selon Kathy Vandergrift, anciennement de Vision mondiale Canada et aujourd'hui présidente de la Coalition canadienne pour les droits des enfants, la démarche fondée sur les droits :

a une réelle valeur ajoutée parce qu'elle place l'être global au centre des préoccupations, puis examine toutes les composantes et tous les facteurs qui peuvent avoir un impact sur sa situation. Il ne s'agit pas de répondre à un besoin unique – de la nourriture, de l'eau, par exemple – mais plutôt de tenir compte de l'enfant dans sa totalité et de le traiter comme un acteur dans une situation, plutôt que comme un simple bénéficiaire passif⁶⁹.

La démarche fondée sur les droits témoigne du passage d'un système qui réagit en fonction des cas à un système plus proactif et systémique axé sur la prévention⁷⁰. Voici un exemple de la façon dont cette démarche fonctionne :

[S]i 100 enfants ont besoin d'être vaccinés, l'approche fondée sur les besoins ou sur les problèmes dirait, après que 70 enfants ont été vaccinés, que nous avons eu un excellent taux de succès de 70 %. L'approche fondée sur les droits reconnaît qu'il y a encore 30 enfants qui ont besoin d'être vaccinés. L'approche fondée sur les droits s'applique même aux enfants les plus marginalisés et fait une différence dans la vie de tous les enfants⁷¹.

⁶⁷ Suzanne Williams, directrice générale, International Institute for Child Rights and Development, témoignage devant le Comité, 21 février 2005.

⁶⁸ Collins, Pearson et Delany, *Une démarche fondée sur les droits*, p. 4.

⁶⁹ Kathy Vandergrift, présidente du Groupe de travail sur les enfants dans les conflits armés, Vision mondiale Canada, témoignage devant le Comité, 14 février 2005.

⁷⁰ Cindy Kiro, commissaire aux enfants de la Nouvelle-Zélande, témoignage devant le Comité, 30 mai 2005.

⁷¹ Témoignage de Suzanne Williams.

Les partisans de cette approche font valoir qu'elle vise à instaurer une culture de respect ici et partout dans le monde, dans laquelle nous aurions des comptes à rendre *aux* enfants *eux-mêmes*, et non simplement *à leur sujet*. Kay Tisdall, professeure de politiques sociales à l'Université d'Édimbourg, souligne que notre obligation de rendre compte doit s'appliquer « jusqu'au bout⁷² ». C'est seulement ainsi que les enfants pourront acquérir à leur tour le sens des responsabilités.

2. Pourquoi les enfants?

La démarche fondée sur les droits revêt une importance particulière dans les discussions entourant les droits des enfants en raison de la vulnérabilité souvent intense des enfants, de la concurrence qui existe fréquemment entre les droits des enfants et ceux des adultes, et de la facilité avec laquelle une approche paternaliste et fondée sur les besoins peut en conséquence être adoptée.

La société canadienne est bien consciente de l'importance des enfants. Dans son message de présentation du Plan d'action de 2004 du Canada, *Un Canada digne des enfants*, l'ancienne sénatrice Landon Pearson a précisé pourquoi le Comité trouvait si importante son étude sur les droits des enfants :

Le XXI^e siècle appartiendra à nos enfants et nos petits-enfants. Ce sont leurs rêves et leurs aspirations, modelés par les circonstances de leur naissance et du contexte dans lequel ils grandiront, qui donneront au siècle sa définition ultime. Ceux qui ont moins de 18 ans aujourd'hui représentent plus du tiers de la population mondiale et influencent déjà profondément nos vies par leurs décisions et leurs actions. Pour leur bien et pour le nôtre, nous devons faire tout ce qui est possible pour alléger les souffrances dont ils portent le joug, pour leur ouvrir les portes de la réussite et pour leur assurer une culture empreinte de respect. C'est à cela que les jeunes faisaient allusion lorsque, au cours de la Session extraordinaire consacrée aux enfants, en mai 2002, ils ont déclaré à l'Assemblée générale des Nations Unies : « Nous voulons un monde digne des enfants, car un monde digne de nous est un monde digne de tous. »⁷³

⁷² Kay Tisdall, professeure de politiques sociales, directrice de programme, Université d'Édimbourg, témoignage devant le Comité, 12 octobre 2005.

⁷³ *Un Canada digne des enfants*, p. 9.

Dans ce contexte, de nombreux témoins ont insisté sur la vulnérabilité particulière des enfants. Au Canada, ceux-ci forment le seul groupe qui – uniquement pour une raison d'âge – n'a ni voix, ni vote et très peu d'accès aux puissants groupes de pression, aux médias ou aux services juridiques. Le Comité des droits de l'enfant et le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF ont fait valoir que **le point de vue des enfants est rarement pris en compte dans les décisions gouvernementales, même s'ils forment l'un des groupes les plus touchés par l'action ou l'inaction gouvernementale. Les enfants ne sont pas simplement sous-représentés, ils ne sont pratiquement pas représentés du tout**⁷⁴. Comme l'a déclaré Al Aynsley-Green, commissaire aux enfants en Angleterre, et l'a souligné Kay Tisdall, nous devons reconnaître que les enfants sont « les citoyens d'aujourd'hui, non de demain »⁷⁵ et adapter nos politiques en conséquence.

Ainsi, nos politiques et nos lois devraient veiller à assurer la dignité de tous les enfants. La dignité et le respect sont des concepts fondamentaux qui sous-tendent la *Convention relative aux droits de l'enfant* et l'étude du Comité. Comme l'a déclaré Fred Milowsky, agent adjoint pour l'enfance et la jeunesse de la Colombie-Britannique, la Convention « est une vision qui défend la dignité fondamentale des enfants. [...] Si vous insistez sur la dignité, le chemin mène naturellement aux droits »⁷⁶.

Et pourtant, il importe de signaler que cette dignité et les droits s'inscrivent dans un contexte beaucoup plus large. M. Milowsky a précisé que la « **vision de la Convention place l'enfant au cœur de la démarche – à juste titre dans le contexte de sa famille, de sa collectivité et de sa culture** »⁷⁷. La *Convention relative aux droits de l'enfant* est un instrument global qui reconnaît explicitement que les enfants se développent dans des contextes différents (famille, collectivité et école). Selon Kathy Vandergrift, « [u]ne des beautés de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, c'est justement cette complexité.

⁷⁴ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Digest n° 8*, p. 1 à 3 et 13; Comité des droits de l'enfant de l'ONU, *Observation générale n° 2 : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'enfant*, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, par. 5.

⁷⁵ Professeur Al Aynsley-Green, commissaire aux enfants en Angleterre, témoignage devant le Comité, 10 octobre 2005.

⁷⁶ Fred Milowsky, agent adjoint pour l'enfance et la jeunesse, témoignage devant le Comité, 21 septembre 2006.

⁷⁷ *Ibid.*

C'est l'enfant en tant qu'acteur dans le monde, mais pas tout seul contre le monde. C'est l'enfant inséré dans un réseau de milieux de soutien qui, progressivement, développe ses capacités⁷⁸ ». Cette idée du contexte est importante dans les discussions sur les droits conflictuels et le rôle des familles. La Convention vise à protéger la dignité des enfants dans le contexte de leur collectivité tout en tenant compte des droits de ceux qui entourent les enfants.

En fait, des témoins ont attiré l'attention du Comité sur le fait que la protection des droits des enfants est utile non seulement pour les enfants, mais également pour la société dans son ensemble. Kathy Vandergrift a mentionné que « [p]lus nous comprenons le potentiel des enfants, plus nous nous éloignons de l'idée de devoir les façonner, dans la mesure où nous comprenons qu'ils nous aident aussi à façonner nos collectivités⁷⁹ ». Martha Mackinnon, de Justice for Children and Youth, n'a pas mâché ses mots lorsqu'elle a parlé de l'importance de protéger les droits des enfants :

C'est triste à dire, mais dans la société canadienne nous n'avons pas fait suffisamment de progrès vers une situation où nous serions capables de nous dire que ce n'est pas parce qu'on donne des droits à quelqu'un que des droits nous sont enlevés à nous. [...] Ce n'est pas ma perception de la manière dont fonctionnent les droits de la personne. Ma perception est que plus nous tous avons des droits de la personne étendus, mieux nous serons tous collectivement. Par conséquent, la notion voulant que de donner quelque chose à un enfant n'enlève rien à quelqu'un d'autre est un message que nous ne réussissons pas à transmettre [de façon efficace]. C'est un message qui dit que je deviens ainsi un meilleur parent, un parent plus fort. Cela fait de moi une enseignante plus forte et meilleure. Je suis un employeur plus fort et meilleur si chaque enfant avec lequel je travaille sait qu'il est un être humain tout autant que je le suis, et mes droits sont renforcés quand chaque membre de ma société jouit des mêmes droits⁸⁰.

⁷⁸ Kathy Vandergrift, présidente, Coalition canadienne pour les droits des enfants, témoignage devant le Comité, 23 octobre 2006.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Martha Mackinnon, directrice générale, Justice for Children and Youth, témoignage devant le Comité, 18 avril 2005.

Allant plus loin dans la définition du concept, Katherine Covell, professeure au Centre des droits de l'enfant du Collège universitaire du Cap Breton, mentionne « l'importance suprême du respect des droits de l'enfant pour le développement d'une société saine⁸¹ »

Ces observations ont servi de fondement à l'ensemble de l'étude du Comité. La protection des droits de l'enfant peut avoir d'importantes répercussions sur l'enfant en tant que personne et sur la société dans son ensemble. Suzanne Williams, de l'International Institute for Child Rights and Development, a donné un exemple frappant d'une jeune personne dont la prise de conscience relative à ses droits a donné lieu à un enchaînement de changements positifs dans sa vie :

« Les droits de l'enfant m'ont sauvé la vie. » Ainsi s'exprimait une jeune Autochtone canadienne au cours d'une séance organisée par l'International Institute for Child Rights and Development (IICRD), en mars 2004. Tout juste six ans auparavant, cette jeune personne avait assisté à une conférence tenue au Canada à l'intention des jeunes exploités dans le cadre du commerce du sexe. Elle avait alors appris pour la première fois qu'elle avait des droits : elle comptait pour quelque chose. De son point de vue, ces droits avaient fait toute la différence et lui avaient donné une raison de vivre. Aujourd'hui, cette jeune femme s'est affranchie du commerce du sexe, elle va à l'université et elle aide d'autres jeunes encore exploités dans ce commerce à se renseigner sur leurs droits et à refaire leur vie. C'est là seulement un exemple du pouvoir des droits de l'enfant. Le défi présenté au Canada consiste à s'assurer que les droits de l'enfant sont respectés et exercés largement au profit de tous les enfants⁸².

Au bout du compte, la promotion et le respect des droits des enfants renforcent la reconnaissance des enfants comme personnes et êtres humains à part entière capables de faire des choix éclairés pour peu qu'on les y aide. En mettant en valeur la dignité d'un enfant, nous encourageons celui-ci à accepter son rôle de citoyen qui comporte des droits et des responsabilités. Kathy Vandergrift a signalé au Comité que « [l]es droits et les responsabilités représentent les deux côtés d'une même médaille; on ne saurait avoir un

⁸¹ Katherine Covell, professeure, Collège universitaire du Cap Breton, Centre des droits de l'enfant, témoignage devant le Comité, 7 février 2005.

⁸² Suzanne Williams, *Remplir les obligations du Canada dans le cadre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant : Des concepts abstraits à des avantages réels pour les enfants*, mémoire présenté au Comité, 21 février 2005, p. 3.

sans l'autre⁸³ ». Ainsi, en traitant les enfants comme des personnes investies de responsabilités, nous pouvons former de futures générations d'adultes responsables. Développer une culture de la responsabilité à tous les échelons de la société ne pourra que contribuer à améliorer notre environnement. Stephen Wallace, de l'Agence canadienne de développement international, a donné un exemple éclairant à cet égard :

Les filles et les garçons de moins de 18 ans n'ont peut-être pas le droit de voter. On ne leur accorde peut-être pas, non plus, la possibilité de faire connaître leurs préoccupations. Ils font peut-être partie des membres les plus maltraités et exploités de leurs sociétés. Pourtant, comme nous le constatons dans de nombreux pays en développement, des enfants dirigent déjà la maisonnée et font leur apport économique. Ils s'occupent des plus jeunes et sont même déjà parents. Du point de vue du développement, les enfants ont le pouvoir de perpétuer les cycles de la pauvreté et de la violence. Avec notre aide, ils ont aussi le pouvoir de briser ces cycles et de bâtir un avenir meilleur⁸⁴.

Kearney Healy, avocat qui a témoigné devant le Comité, abondait dans le même sens :

[V]ous allez devoir élaborer une politique répondant aux besoins des jeunes et leur permettant de devenir des adultes indépendants et épanouis; et ça, c'est essentiel!

Je vous exhorte à considérer que les enfants ont le droit de devenir des adultes qui réussiront, qui seront sociables, qui auront du talent, qui seront fiables et qui pourront s'enorgueillir de leurs réalisations. J'estime, pour ma part, que cela découle directement de votre idée d'adopter une approche fondée sur le droit des jeunes. Quand on adopte une telle approche, la transformation est surprenante⁸⁵.

C. SURVOL DE LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

1. La Convention

Essentiellement, la Convention établit des normes générales communes relatives aux droits des enfants. Ses dispositions reflètent un grand nombre des principes énoncés dans

⁸³ Témoignage de Kathy Vandergrift, 23 octobre 2006.

⁸⁴ Stephen Wallace, vice-président, Direction générale des politiques, Agence canadienne de développement international, témoignage devant le Comité, 15 mai 2006.

⁸⁵ Kearney Healy, avocat, témoignage devant le Comité, 19 septembre 2006.

d'autres instruments internationaux sur les droits de la personne et font en sorte que les droits et responsabilités prévus s'appliquent tout particulièrement aux enfants (de moins de 18 ans) en tenant compte de leurs besoins et de leurs situations. La Convention présente de grands principes et des droits précis et fait en sorte que les organismes qui veillent à la protection des droits des enfants prennent en considération les « différentes réalités culturelles, sociales, économiques et politiques⁸⁶ » au moment de faire une évaluation.

La Convention contient trois principes généraux pour orienter l'interprétation et l'application des articles protégeant plus particulièrement les droits des enfants.

L'article 2 énonce le principe de non-discrimination :

Art. 2(1) Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

(2) Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.

L'article 3 établit le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être une considération primordiale de l'État dans toute prise de décision touchant les enfants :

Art. 3(1) Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

(2) Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables

⁸⁶ Haut Commissariat aux droits de l'homme, Fiche d'information n° 10 (Rev. 1), *Les droits de l'enfant*, www.unhcr.ch/french/html/menu6/2/fs10_fr.htm.

de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

(3) Les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié.

Enfin, l'article 12 de la Convention met l'accent sur le droit de l'enfant d'être entendu au sujet de toute question qui le concerne. Les opinions de l'enfant doivent être dûment prises en considération « eu égard à son âge et à son degré de maturité » :

Art. 12(1) Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

(2) À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.

Le fait de reconnaître la nécessité de laisser les enfants s'exprimer est un élément déterminant de la protection des droits de l'enfant qui apporte des éclaircissements sur la façon dont les gouvernements et les organismes devraient aborder toute initiative concernant les enfants.

En plus de ces principes généraux, la Convention énonce de nombreux droits particuliers entourant de multiples aspects de la vie d'un enfant, notamment le droit :

- dès la naissance à un nom et à une nationalité;
- de ne pas être séparé de ses parents, sauf par des autorités compétentes soucieuses de protéger son bien-être;
- à la réunification familiale;
- à la protection contre la violence physique ou mentale, y compris la violence sexuelle et d'autres formes d'exploitation;

- de jouir du meilleur état de santé possible;
- dans le cas d'un enfant handicapé, d'avoir accès à des traitements, à des services d'éducation et à des soins spéciaux;
- à l'éducation;
- de jouer.

En plus de respecter ces droits, les États parties doivent s'acquitter d'un certain nombre d'obligations, notamment les suivantes :

- de fournir aux parents une aide appropriée et d'élaborer des politiques en matière de services aux enfants;
- de protéger les enfants contre la consommation de drogues illicites et la participation à la production ou au trafic de drogues;
- de n'imposer ni la peine de mort ni l'emprisonnement à perpétuité pour des crimes commis avant l'âge de 18 ans;
- de traiter les enfants inculpés ou déclarés coupables d'une infraction au droit pénal de manière à favoriser leur sens de la dignité et de la valeur personnelle et à faciliter leur réintégration dans la société;
- de ne pas faire participer directement aux hostilités les jeunes de moins de 15 ans;
- de permettre aux enfants de groupes minoritaires et de populations autochtones d'avoir leur propre vie culturelle, de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue;
- d'offrir le traitement ou la formation nécessaires au rétablissement et à la réadaptation des enfants victimes de mauvais traitements, de négligence ou d'exploitation;
- de faire largement connaître aux adultes comme aux enfants les droits énoncés dans la Convention.

2. Protocoles facultatifs

La Convention est assortie de deux protocoles facultatifs portant sur des questions précises abordées dans celle-ci. Le premier, qui concerne la *vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*⁸⁷, est entré en vigueur le 18 janvier 2002. Il élargit les mesures de protection consenties aux enfants par les articles 11 (sur les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger), 21 (sur l'adoption) et 32 à 36 (sur l'exploitation économique et la traite d'enfants). Il

résulte des préoccupations au sujet de l'exploitation sexuelle des enfants et reconnaît les conditions sous-jacentes, notamment la pauvreté et le manque d'accès à l'éducation, qui la favorisent. En décembre 2006, il y avait 113 États parties à ce protocole facultatif. Le Canada a ratifié le document le 14 septembre 2005.

Le deuxième protocole facultatif, qui concerne la *participation d'enfants aux conflits armés*⁸⁸, est entré en vigueur le 12 février 2002. Il concerne l'article 38 de la Convention, qui interdit d'enrôler dans les forces armées toute personne de moins de 15 ans. Les États parties à ce protocole doivent indiquer l'âge qu'ils autorisent pour l'enrôlement volontaire au sein de leurs forces armées et garantir que personne ne pourra s'engager dans des hostilités avant l'âge de 18 ans. En décembre 2006, il y avait 110 États parties à ce protocole. Le Canada a ratifié le document le 7 juillet 2000.

Il importe de signaler qu'un État peut être partie à la Convention même s'il ne ratifie pas les protocoles facultatifs, et vice versa. Par exemple, les États-Unis n'ont pas ratifié la *Convention relative aux droits de l'enfant*, mais ils ont ratifié les deux protocoles facultatifs.

3. Comité des droits de l'enfant

L'article 43 de la Convention prévoit l'établissement du Comité des droits de l'enfant de l'ONU chargé de surveiller la mise en œuvre de la Convention au sein des États parties. Créé en 1991, le Comité des droits de l'enfant est établi à Genève et se réunit trois fois par année dans le cadre de sessions de quatre semaines chacune. Il est formé de 18 spécialistes indépendants (ils étaient 10 au départ), qui proviennent d'États parties à la Convention et qui sont élus pour un mandat de quatre ans. Le Canada est actuellement représenté par David Brent Parfitt.

Les États parties sont tenus de présenter un rapport sur la mise en œuvre de la Convention dans les deux ans suivant la ratification et sur une base quinquennale par la suite. Il est aussi devenu courant que le secteur des ONG présente un rapport parallèle.

⁸⁷ Résolution 54/263 de l'Assemblée générale, 25 mai 2000, voir l'annexe C.

Après avoir étudié chaque rapport, le Comité de l'ONU adopte des *Observations finales* sur les progrès accomplis par un État dans la mise en œuvre de la Convention et des recommandations visant des améliorations dans les secteurs où l'État accuse du retard. Même si le Comité de l'ONU n'a aucun mécanisme d'exécution, les *Observations finales* ont un caractère politique, moral et persuasif. Le Comité des droits de l'enfant encourage tous les États parties à rendre leur processus d'établissement de rapports transparent et à publier leurs rapports ainsi que les *Observations finales* afin de susciter des débats publics sur la Convention.

Le Comité des droits de l'enfant est chargé de surveiller le respect de la Convention, de même que le respect des protocoles facultatifs. Les rapports des États parties sur les progrès accomplis à l'égard de la mise en œuvre de la Convention doivent également traiter de la mise en œuvre des protocoles facultatifs. En 2004, le Canada a accepté de faire aussi rapport sur la mise en œuvre de son Plan d'action national, *Un Canada digne des enfants*⁸⁹.

Le Comité de l'ONU tient des discussions générales sur des questions se rattachant aux droits de l'enfant, par exemple l'exploitation économique des enfants, les droits de l'enfant dans le contexte familial, les droits de la fille et le système de justice pénale pour les jeunes. Ces discussions thématiques ont lieu environ une fois par année et peuvent donner lieu à des demandes d'études; elles peuvent également servir de fondement à des travaux d'interprétation des articles de la Convention. Le Comité des droits de l'enfant ne s'occupe toutefois pas de plaintes individuelles.

D. ÉCART ENTRE LE DISCOURS SUR LES DROITS ET LA RÉALITÉ

Et pourtant, même si les droits de l'enfant sont importants et que la démarche fondée sur les droits fait partie intégrante de la Convention et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, des témoins ont fait valoir que nombreux sont ceux qui, au Canada et ailleurs dans le monde, continuent de s'opposer à une mise en œuvre

⁸⁹ Résolution 54/263 de l'Assemblée générale, 25 mai 2000, voir l'annexe D.

intégrale. Le concept des « droits » est souvent considéré comme dangereux ou menaçant pour les droits de ceux qui détiennent le pouvoir⁹⁰. Margaret Somerville a signalé qu'en pratique, lorsque les droits des enfants sont en conflit avec ceux des adultes, ce sont les adultes qui gagnent :

Nos sociétés s'intéressent surtout à un individualisme excessif et à nos droits, et puisque nous sommes des adultes, les enfants sont oubliés. [...] La Charte s'applique effectivement aux enfants; c'est simplement que, dans la pratique, ils ne peuvent revendiquer leurs droits protégés par la Charte. Chacun a des droits en vertu de la Charte, et ensuite, il y a l'exercice de ces droits. Les enfants ne sont pas en mesure d'exercer leurs propres droits. De plus, lorsque leurs droits sont en conflit avec ceux des adultes, ce sont les adultes qui gagnent⁹¹.

Certaines personnes ne sont tout simplement pas au fait de la Convention et de ses conséquences. Le Comité était consterné par le fait que très peu de témoins connaissaient la Convention et les droits inscrits dans celle-ci, mais le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF a fait remarquer que même quand on est au fait de la Convention,

la nature radicale de la [Convention], qui reconnaît explicitement que les enfants sont des objets de droits, n'est ni pleinement acceptée ni entièrement comprise par bon nombre de gouvernements. On fait fi tout particulièrement du principe de promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant qui passe par le respect de ses droits et par l'obligation d'écouter son point de vue et d'agir en conséquence, qui est une étape essentielle de la réalisation des droits des enfants⁹².

Des témoins ont critiqué l'écart perçu entre le discours et la réalité en ce qui a trait aux droits des enfants au Canada. Ils jugeaient très préoccupant l'écart existant souvent entre l'intention de se conformer à la Convention et le respect réel de celle-ci au Canada. Même si le gouvernement tente de se conformer à la démarche fondée sur les droits en théorie, de nombreux témoins soutiennent qu'il hésite à s'y soumettre dans la pratique.

⁸⁹ *Un Canada digne des enfants : plan d'action du Canada suite à la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée aux enfants de mai 2002*, gouvernement du Canada, avril 2004.

⁹⁰ Témoignage d'Al Aynsley-Green.

⁹¹ Témoignage de Margaret Somerville.

⁹² *Innocenti Digest*, n° 8, juin 2001, p. 4.

Les droits des enfants ont beaucoup évolué au fil de l'histoire canadienne. Les enfants ne sont plus considérés comme des objets ou comme une possession, ni non plus comme de simples éléments d'une cellule familiale⁹³. Les enfants d'aujourd'hui sont des personnes à part entière⁹⁴. Toutefois, alors que les mécanismes internationaux de défense des droits de la personne se raffermissent dans le monde, le Canada doit les intégrer à ses lois nationales pour qu'ils aient une force exécutoire sur son territoire. De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité ont insisté sur le fait que le Canada doit témoigner d'une volonté concrète de se conformer à cette obligation. L'avocat Jeffery Wilson a dit craindre que la *Convention relative aux droits de l'enfant* n'ait pas d'effet sur le plan juridique au Canada – que son application soit inefficace et que, par conséquent, elle ne soit guère utile pour protéger les droits des enfants :

Lorsque j'essaie d'expliquer la Convention à des enfants de 15, 16 et 17 ans, il y en a toujours un parmi eux [...] qui demande : « À quoi sert la Convention ? » C'est une question valable. [...] Il est presque rétrograde pour le Canada d'avoir, en quelque sorte, une convention qui n'a pas de caractère exécutoire ni d'effet juridique pour la distinguer d'autres conventions internationales qu'il a ratifiées. [...] Les tribunaux semblent considérer qu'il s'agit d'une bonne chose mais la Convention n'est pas efficace parce qu'elle n'est pas exécutoire. C'est un peu comme dire qu'il existe une convention qui interdit de frapper une femme mais que celle-ci n'a aucune force obligatoire. Ce serait un document étrange⁹⁵.

Comme il est mentionné dans le rapport *Qui dirige, ici?*, le Canada a acquis une réputation de chef de file dans le domaine des droits de la personne. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, il a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration et la promotion de nouvelles initiatives en matière de droits de la personne, comme la création de la Cour pénale internationale, et il est aujourd'hui partie à plus de 30 mécanismes internationaux pour la défense des droits de la personne. Et pourtant, de nombreux témoins ont fait remarquer que la réputation actuelle du Canada est surfaite compte tenu de ce qu'il a réellement accompli à cet égard. Comme l'a déclaré Maxwell Yalden, ex-membre du Comité des droits de l'homme de l'ONU,

⁹³ Pour plus de précisions sur l'histoire des droits des enfants au Canada, voir le chapitre 2 du rapport provisoire du Comité, *Qui dirige, ici? Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*.

⁹⁴ Anne McGillivray, de l'Université du Manitoba, a exprimé des vues semblables.

Je suis d'avis que le Canada a toujours joué un rôle important dans la communauté internationale en ce qui concerne les droits de la personne, mais je dois avouer que je suis de plus en plus impatient devant une communauté aussi riche que la nôtre, qui passe trop souvent son temps à donner des leçons aux autres sans regarder ses propres performances⁹⁶.

Billie Schibler, protectrice des enfants du Manitoba, a aussi souligné l'importance de protéger les droits des enfants au pays avant de le faire à l'étranger :

Comme pays, le Canada manque très clairement à son devoir de protéger ses membres les plus vulnérables, de préserver sa ressource la plus précieuse et la plus chère, nos enfants. Nous sommes un pays avancé. Nous avons des ressources naturelles abondantes et de brillants dirigeants, mais, à défaut d'assurer un meilleur avenir à nos enfants, de leur donner de l'espoir, de commencer à les écouter et d'entendre ce qu'ils nous disent, notre province est perdue et notre pays n'a pas d'avenir⁹⁷.

Renée Vaugeois, du Centre John Humphrey pour la paix et les droits de la personne, a déclaré : « Nous parlons souvent de la Convention relative aux droits de l'enfant avec ces jeunes. Le dernier groupe que nous avons rencontré a dit « Ce ne sont que des mots. Ces droits sont bafoués tout le temps⁹⁸. »

Le Comité constate que, compte tenu de la situation des droits des enfants à l'intérieur de nos frontières, le Canada ne pourra continuer à se présenter comme un chef de file international à ce chapitre. Le Canada ne pourra insister pour que d'autres pays respectent les droits des enfants s'il manque à ses obligations envers ses enfants⁹⁹.

C'est à ces préoccupations que l'étude et le rapport du Comité visent à donner suite. Le Comité a conclu que son étude de la question doit faire avancer le débat sur les droits des enfants et ainsi mieux faire connaître ces droits et inciter le gouvernement à prendre des mesures concrètes. Son étude doit prendre en compte les préoccupations de l'un des groupes les plus vulnérables mais aussi l'un des plus prometteurs de la société

⁹⁵ Témoignage de Jeffery Wilson.

⁹⁶ Témoignage de Maxwell Yalden.

⁹⁷ Billie Schibler, protectrice des enfants du Manitoba, témoignage devant le Comité, 18 septembre 2006.

⁹⁸ Renée Vaugeois, directrice exécutive, Centre John Humphrey pour la paix et les droits de la personne, témoignage devant le Comité, 20 septembre 2006.

⁹⁹ Témoignage de Kathy Vandergrift, 23 octobre 2006.

canadienne pour faire en sorte que sa voix soit entendue. Par son rapport, le Comité veut attirer l'attention sur ces préoccupations afin d'inciter le Canada à respecter la Convention.

Comme l'a déclaré l'ancien ministre de la Santé, Ujjal Dosanjh, « nous ne pouvons toutefois nous reposer sur nos lauriers¹⁰⁰ ». Selon Martha Mackinnon, le Canada ne peut pas « perdre le leadership moral considérable¹⁰¹ » qu'il avait au début :

Il importe de noter que le Canada n'a pas simplement signé et ratifié la Convention des Nations Unies. Il s'en est fait le champion, le pilote. Il a incité d'autres pays à la signer; il a contribué à sa rédaction et il a déployé des efforts pour que cet instrument, ce traité international voie le jour et devienne la norme en ce qui concerne les droits humains des enfants. Il est crucial que le Canada, qui en est le parrain, soit un leader mondial pour ce qui est d'intégrer la Convention au droit national. [...]

C'est un instrument auquel le Canada souscrit sur la scène internationale. Selon moi, il serait très décevant que la signature d'un traité international devienne la limite des hautes eaux. Si l'on ne passe pas à l'étape de la mise en œuvre, c'est comme si le Canada avait dit : Voici ce que nous pensons de la norme internationale; les autres pays devraient la suivre, mais pas nous.¹⁰²

¹⁰⁰ Témoignage d'Ujjal Dosanjh.

¹⁰¹ Témoignage de Martha Mackinnon.

¹⁰² *Ibid.*

Chapitre 4 - Mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant

Des représentants du gouvernement, des milieux universitaires et d'organismes de défense des droits des enfants de toutes les régions du Canada ont témoigné devant le Comité au sujet de la mise en œuvre de la Convention au Canada. À leurs témoignages et recommandations se sont ajoutés des renseignements obtenus auprès de diverses organisations onusiennes et internationales à Genève, notamment le Comité des droits de l'enfant, et des exemples de l'application de la Convention dans des pays partageant les mêmes vues que le Canada, par exemple la Suède, la Norvège et le Royaume-Uni. Enfin, des jeunes du Canada et de l'étranger ont comparu devant le Comité pour lui faire part de leurs points de vue sur la *Convention relative aux droits de l'enfant* et de son incidence sur leur vie.

Le Comité est arrivé à la conclusion que la mise en œuvre est essentielle pour assurer le respect de la Convention au Canada. Le manque de mécanismes appropriés pour la mise en œuvre de la Convention est l'un des principaux obstacles à la protection des droits de l'enfant dans notre pays.

A. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION

Art. 4 Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. [...]

1. Absence de loi habilitante

Les témoins représentant le gouvernement ont signalé au Comité qu'après avoir ratifié la *Convention relative aux droits de l'enfant* le 13 décembre 1991, le gouvernement fédéral n'a pas adopté de mesure législative habilitante générale ou particulière pour intégrer la Convention au droit interne. Suivant son approche habituelle à l'égard des traités internationaux relatifs aux droits de la personne, le gouvernement

fédéral a plutôt entrepris, avant la ratification, un processus de consultation dans le cadre duquel il a examiné et analysé les lois en vigueur au pays afin de déterminer s'il y avait lieu d'en élaborer ou d'en modifier pour assurer le respect de la Convention. L'ancien ministre de la Justice a décrit l'approche traditionnelle du gouvernement à l'égard de la Convention :

Le Canada étant un État fédéral où de nombreux domaines relèvent de la compétence des provinces ou sont partagés entre les deux ordres de gouvernement, nous sommes très conscients de l'importance de la collaboration avec les provinces et les territoires, aussi bien avant qu'après la ratification d'un instrument international, afin de garantir que le Canada respecte entièrement ses obligations internationales¹⁰³.

Après avoir fait quelques mises au point à la suite des consultations, le gouvernement a estimé que la législation canadienne était en conformité avec la *Convention relative aux droits de l'enfant* et que celle-ci pouvait être réputée mise en œuvre par la voie de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁰⁴, des lois fédérales et provinciales en matière de droits de la personne et des autres lois fédérales et provinciales concernant des questions abordées dans la Convention¹⁰⁵.

Le gouvernement s'est heurté à des problèmes de compétence avant d'arriver à cette conclusion. Les droits des enfants et les questions connexes concernent toutes les compétences – que ce soit la protection de l'enfant et le droit de la famille qui relèvent principalement des provinces, ou les questions d'immigration et le droit criminel qui relèvent de la compétence fédérale. Bien que toutes les provinces puissent avoir des lois conformes aux principes énoncés dans la Convention, elles ont souvent recours à des cadres différents. Le large éventail de lois dans chaque province et territoire et les différentes interprétations ou approches qu'ils adoptent à cet égard alourdissent la tâche de ceux qui cherchent à déterminer si les lois du Canada respectent ses obligations internationales. La position du Canada au sujet du *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants*

¹⁰³ Témoignage d'Irwin Cotler.

¹⁰⁴ *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11.

et la pornographie mettant en scène des enfants illustre les problèmes de coordination inhérents au processus de ratification. Même si le gouvernement fédéral a ratifié le Protocole en septembre 2005, près de quatre années se sont écoulées entre la signature et la ratification en raison de problèmes de compétence.

Le gouvernement fédéral a néanmoins soutenu dans le passé que même si les lois nationales en vigueur ne reprennent pas toujours textuellement le libellé de la Convention, le processus de consultation a permis de faire en sorte que les normes mises de l'avant dans nos lois soient égales ou supérieures à celles qui sont énoncées dans la Convention elle-même.

L'approche axée sur les politiques qui est adoptée à l'égard des obligations internationales du Canada a fait dire à de nombreux témoins que le Canada ne respecte pas pleinement la Convention. Ils ont demandé au Comité s'il suffit de se référer à la Charte, à diverses lois sur les droits de la personne et à d'autres mesures législatives pour garantir la conformité avec la Convention, compte tenu de la nature particulière des droits relatifs à l'enfant qui y sont énoncés. Si l'on ne répète pas dans les lois canadiennes les termes exacts employés dans la Convention, comment peut-on être sûr que les droits des enfants sont réellement exécutoires ou que le Canada se conforme intégralement à la Convention?

2. Interprétation législative et judiciaire

Malgré l'absence au Canada de mesures habilitantes précises concernant la Convention, les témoins ont fait remarquer qu'en plus de son application par l'entremise de diverses lois touchant notamment les droits de la personne, la Convention influe par d'autres moyens sur le droit canadien. Les tribunaux et les organismes décisionnaires peuvent se servir du droit international, y compris de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, pour interpréter des mesures législatives touchant les droits des enfants au Canada. Il y a en common law une présomption interprétative selon laquelle toute loi

¹⁰⁵ Le Canada a toutefois émis des réserves relatives aux dispositions 21 et 37c) de la Convention. Témoignage d'Irwin Cotler. Pour plus d'information sur ces réserves, voir la partie A2 du présent chapitre.

adoptée au Canada respecte les obligations juridiques internationales de notre pays, même quand elles ne sont pas explicitement mises en œuvre dans le droit interne; on suppose que le Parlement entend légiférer d'une manière qui honore ces obligations¹⁰⁶. Il faut toutefois garder à l'esprit que cette perspective n'est invoquée ou utilisée qu'occasionnellement devant les tribunaux.

L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*¹⁰⁷ est l'une des principales décisions rendues au Canada au sujet de l'influence du droit international sur les obligations nationales, même lorsque l'instrument international en question n'a pas été explicitement mis en œuvre dans les lois canadiennes. En ce qui a trait à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, la Cour a cité un passage de l'ouvrage *Driedger on the Construction of Statutes* :

La législature est présumée respecter les valeurs et les principes contenus dans le droit international, coutumier et conventionnel. Ces principes font partie du cadre juridique au sein duquel une loi est adoptée et interprétée. Par conséquent, dans la mesure du possible, il est préférable d'adopter des interprétations qui correspondent à ces valeurs et à ces principes¹⁰⁸.

La majorité des juges de la Cour dans l'affaire *Baker* a statué que même si le Canada n'avait pas intégré la *Convention relative aux droits de l'enfant* au droit interne, le principe directeur de cet instrument faisant de l'intérêt supérieur de l'enfant le point principal des décisions touchant les enfants aurait dû s'appliquer dans ce cas particulier. La Cour a mentionné le rôle important des instruments internationaux en matière de droits de la personne, précisant qu'ils ont une « incidence cruciale sur l'interprétation de l'étendue des droits garantis par la *Charte*¹⁰⁹ ». Comme il a été signalé dans le *Renvoi*

¹⁰⁶ *Des promesses à tenir*, p. 21; Stephen Toope, « Inside and Out: The Stories of International Law and Domestic Law », *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, vol. 50, 2001, p. 15; *Pushpanathan c. Canada*, [1998] 1 R.C.S. 982.

¹⁰⁷ [1999] 2 R.C.S. 817. Dans cette affaire, Mme Baker était une immigrante clandestine ayant fait l'objet d'un avis d'expulsion. Elle en a appelé de cette décision en invoquant des raisons d'ordre humanitaire, notamment le fait que ses enfants nés au Canada seraient privés de leur mère. Citoyenneté et Immigration Canada a confirmé la décision relative à l'expulsion sans toutefois fournir de raisons. La cause a fait l'objet d'une révision judiciaire et a ensuite été portée en appel devant la Cour suprême du Canada.

¹⁰⁸ Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd. 1994), p. 330. [traduction]

¹⁰⁹ *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, para. 70. Voir également *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038 et *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697.

relatif à la *Public Service Employee Relations Act (Alberta)*¹¹⁰, le droit international constitue une autorité pertinente et convaincante dans l'interprétation et l'application de la Charte. Des témoignages présentés au Comité à l'étranger, notamment celui de la commissaire à l'enfance et à la jeunesse de l'Écosse, Kathleen Marshall, qui a remarqué « l'autorité progressive¹¹¹ » de la Convention, sont aussi valables pour le Canada. M^{me} Marshall a mentionné qu'en Écosse, la Convention se fait de mieux en mieux connaître « par des voies détournées¹¹² ».

Par contre, des témoins ont insisté sur le fait que, si les normes internationales en matière de droits de la personne ont un rôle à jouer sur le plan national, il s'agit d'un rôle secondaire. Le processus décisionnel judiciaire tient compte du droit international, mais, en bout de ligne, les valeurs exprimées dans les instruments internationaux qui ne sont pas mis en œuvre dans le droit interne peuvent seulement être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois¹¹³. Alors que le droit international peut servir à définir les questions relatives aux politiques publiques, son incidence sur le droit national se limite à « l'élucidation de l'intention du législateur¹¹⁴ ». Même dans l'affaire *Baker*, la Cour suprême a mis l'accent sur le caractère persuasif plutôt qu'obligatoire de la Convention¹¹⁵. À cet égard, Jean-François Noël a déclaré :

Malgré une certaine ouverture de la Cour suprême du Canada en faveur du recours à la *Convention relative aux droits de l'enfant* à des fins interprétatives, il demeure que tant que la *Convention relative aux droits de l'enfant* ne sera pas incorporée en droit interne, celle-ci n'aura pas force de loi et le respect de ces principes sera subordonné aux lois en vigueur au Canada¹¹⁶.

¹¹⁰ [1987] 1 R.C.S. 313.

¹¹¹ Kathleen Marshall, commissaire à l'enfance et à la jeunesse de l'Écosse, témoignage devant le Comité, 12 octobre 2005.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, para. 70; Benjamin Dolin, *Les instruments internationaux de protection des droits de la personne et leur applicabilité au Canada*, p. 9 et 10.

¹¹⁴ Benjamin Dolin, *Les instruments internationaux de protection des droits de la personne et leur applicabilité au Canada*, p. 9.

¹¹⁵ L'honorable juge Jacques Chamberland, Conférence du Bureau international des droits des enfants, *Mise en œuvre des droits de l'enfant : perspectives nationales et internationales*, Montréal, 19 novembre 2004; Jutta Brunnée et Stephen Toope, « A Hesitant Embrace: Baker and the Application of International Law by Canadian Courts », (2002) vol. 40, *Annuaire canadien de droit international*, p. 3.

¹¹⁶ Jean-François Noël, directeur général, Bureau international pour les droits des enfants, témoignage devant le Comité, 21 février 2005.

La *Convention relative aux droits de l'enfant* n'ayant pas été incorporée au droit canadien, elle ne peut pas servir de fondement direct à une action en justice. Irit Weiser a éclairci cette question lors de son témoignage devant le Comité en 2001 :

Si quelqu'un pensait que le Canada a commis une infraction à un article de cette convention, on ne pourrait pas entamer une action devant les cours canadiennes en se basant sur cet article. On pourrait essayer de trouver une disposition de notre Charte ou d'une autre loi et arguer que la Convention a une incidence sur l'interprétation des lois du pays ou de notre Charte et que cela constitue une infraction. On ne pourrait toutefois pas entamer une action en justice en se basant uniquement sur les dispositions du traité¹¹⁷.

B. RÉSERVES

Les témoins, tant au Canada qu'à Genève, ont renseigné le Comité sur les réserves du Canada et sa position relative aux protocoles facultatifs à la *Convention relative aux droits de l'enfant*. À la suite d'un processus de consultation engagé avant la ratification, le Canada a déposé deux réserves et une déclaration d'interprétation concernant l'applicabilité de la Convention sur son territoire.

1. Article 21 – Garde coutumière

La première des réserves et la déclaration d'interprétation concernent l'article 21 de la Convention, qui porte sur l'adoption au pays et à l'étranger.

Réserves

(i) Article 21

En vue de s'assurer le plein respect de l'objet et de l'intention recherchés au paragraphe 20(3) et à l'article 30 de la Convention, le gouvernement du Canada se réserve le droit de ne pas appliquer les dispositions de l'article 21, dans la mesure où elles pourraient entrer en conflit avec les formes de garde coutumière au sein des peuples autochtones du Canada.

¹¹⁷ Témoignage d'Irit Weiser.

*Déclaration d'interprétation***Article 30**

Le gouvernement du Canada reconnaît que, en ce qui concerne les questions intéressant les Autochtones du Canada, il doit s'acquitter de ses responsabilités aux termes de l'article 4 de la Convention en tenant compte des dispositions de l'article 30. En particulier, en déterminant les mesures qu'il conviendrait de prendre pour mettre en œuvre les droits que la Convention garantit aux enfants autochtones, il faudra s'assurer de respecter leur droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et de parler leur propre langue en commun avec les autres membres de leur communauté.

En 2001, John Holmes, du ministère des Affaires étrangères, a déclaré au Comité que le gouvernement avait pris cette position au sujet de l'article 21 afin que l'adoption coutumière chez les Autochtones du Canada ne soit pas interdite en vertu de la Convention qui prévoit que les adoptions sont autorisées par les autorités compétentes en conformité avec les lois et procédures applicables¹¹⁸.

2. Alinéa 37c) – Détention de jeunes contrevenants dans des locaux distincts

La deuxième réserve concerne l'alinéa 37c), qui porte sur le système de justice pénale pour les jeunes et exige que les États parties gardent les jeunes contrevenants en détention dans des locaux séparés de ceux des contrevenants adultes.

*Réserve***(ii) Alinéa 37c)**

Le gouvernement du Canada accepte les principes généraux prévus à l'alinéa 37c) de la Convention, mais se réserve le droit de ne pas séparer les enfants des adultes dans les cas où il n'est pas possible ou approprié de le faire.

Des témoins ont dit au Comité que le gouvernement avait émis cette réserve pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il voulait laisser une certaine latitude aux collectivités éloignées du Nord canadien, où la construction d'installations distinctes pour un petit

¹¹⁸ Témoignage de John Holmes.

nombre de jeunes contrevenants est souvent coûteuse et peu pratique, et où le fait de placer un enfant en détention dans des locaux séparés de ceux des adultes implique de l'envoyer très loin de sa famille. Le gouvernement voulait également éviter une situation où un jeune qui atteint la majorité pendant sa détention est soudainement envoyé dans un centre de détention pour adultes. Enfin, il avait des réserves quant à l'incarcération de jeunes enfants avec de jeunes contrevenants dangereux.

Toutefois, malgré ces raisons, le Comité des droits de l'enfant et de nombreux témoins ont critiqué le Canada pour son refus de retirer ses réserves et de se conformer aux normes internationales à cet égard.

3. Paragraphe 3(2) du Protocole facultatif concernant la participation d'enfants aux conflits armés

Au moment de la ratification du Protocole facultatif, le Canada a fait la déclaration suivante au sujet du paragraphe 3(2) qui prévoit que les États parties autorisant l'engagement volontaire dans les forces armées nationales de personnes de moins de 18 ans mettent en place des mesures de protection spéciales:

Déclaration :

Conformément au paragraphe 2 de l'article 3 du *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la participation d'enfants dans les conflits armés*, le Canada déclare ce qui suit :

1. Les Forces armées canadiennes permettent l'engagement volontaire à partir de l'âge minimum de 16 ans.
2. Les Forces armées canadiennes ont adopté les garanties suivantes afin de veiller à ce que l'engagement de personnes de moins de 18 ans ne soit pas contracté de force ou sous la contrainte :
 - a) L'engagement dans les Forces canadiennes est toujours volontaire. Le Canada ne pratique ni la conscription ni d'autres formes d'engagement forcé ou obligatoire. À cet égard, les campagnes d'enrôlement des Forces canadiennes sont des campagnes d'information. Tout individu désireux de se joindre aux Forces canadiennes remplit une demande à cet effet. Si les

Forces canadiennes offrent un poste particulier à un candidat, ce dernier n'est pas tenu de l'accepter.

b) L'enrôlement de personnes de moins de 18 ans se fait avec le consentement éclairé et écrit des parents ou des tuteurs. Le paragraphe 3 de l'article 20 de la *Loi sur la défense nationale* stipule que « l'enrôlement dans les Forces canadiennes des personnes âgées de moins de dix-huit ans est subordonné au consentement de leur père, mère ou tuteur ».

c) Les personnes de moins de 18 ans sont pleinement informées des devoirs associés au service au sein des Forces armées. De nombreux films et feuillets d'information, portant sur les devoirs associés au service au sein des Forces armées, sont mis à la disposition des personnes désireuses de se joindre aux Forces canadiennes.

d) Les personnes de moins de 18 ans sont tenues de fournir des preuves dignes de foi de leur âge avant d'être acceptées dans les Forces armées. Tout candidat doit fournir un document juridiquement reconnu, soit un original ou une copie certifiée de son acte de naissance ou de son certificat de baptême, afin de prouver son âge.

Actuellement, le Canada autorise l'engagement volontaire de personnes de 16 ans au sein des Forces armées canadiennes. La *Loi sur la défense nationale* ¹¹⁹ a cependant été modifiée de manière à prévenir le déploiement de personnes de moins de 18 ans dans des zones de combat.

C. MÉCANISMES D'EXÉCUTION

Comme il a été mentionné précédemment, le mécanisme d'exécution établi par la *Convention relative aux droits de l'enfant* prend la forme du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui reçoit des rapports périodiques sur la conformité du Canada avec la Convention. Le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne a pour tâche de faciliter la préparation des rapports du Canada au Comité de l'ONU.

¹¹⁹ L.R.C. (1985), ch. N-5.

D. STRUCTURE FÉDÉRALE DU CANADA

La façon dont le Canada gère généralement son processus de ratification et de mise en œuvre de traités pourrait être le principal obstacle à la protection efficace des droits de l'enfant au pays, mais d'autres facteurs particuliers font aussi pencher la balance. Inévitablement, la structure fédérale du pays ajoute à la complexité de la mise en œuvre de la Convention au Canada. La question des compétences est un facteur déterminant dans l'application concrète des droits de l'enfant.

Des témoins du Canada et de l'étranger, y compris le Comité de l'ONU par l'entremise de ses *Observations finales*, ont fait état de l'absence au Canada de normes nationales uniformes dans les principaux domaines ayant une incidence directe sur les droits de l'enfant. Cette situation est attribuable à la structure constitutionnelle du Canada et à la nature générale de la Convention elle-même, qui couvre une vaste gamme de questions relevant de la compétence du gouvernement fédéral et des provinces. Le Comité a entendu des témoignages concernant les normes irrégulières dans l'ensemble du pays pour ce qui est de l'âge minimum d'admission à l'emploi¹²⁰, de la prestation de services de santé publics offerts aux enfants autistiques et aux enfants atteints de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF)¹²¹, de la séparation entre jeunes contrevenants et adultes¹²² et de l'âge auquel s'appliquent les mesures législatives de protection des enfants¹²³.

Au cours de ses audiences, le Comité a aussi appris que les institutions mises sur pied pour protéger les droits de l'enfant dans chaque province exerçaient des fonctions très différentes et avaient chacune leur degré d'autonomie et leurs capacités de mener des enquêtes et de remédier aux violations des droits de l'enfant. Neuf provinces canadiennes ont actuellement un protecteur des droits des enfants et des jeunes. Ces organismes indépendants entretiennent un lien et un dialogue informels par l'entremise du Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes. Des

¹²⁰ Pour plus d'information sur cette question, voir le chapitre 7.

¹²¹ Pour plus d'information sur cette question, voir le chapitre 12.

¹²² Pour plus d'information sur cette question, voir le chapitre 8.

¹²³ Pour plus d'information sur cette question, voir le chapitre 9.

exemples de ces organismes et de leurs différences ont été présentés au chapitre 4 du Rapport provisoire du Comité. Même si aucun de ces organismes n'est constitué en vertu d'une loi renvoyant à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, dans la pratique, ils invoquent tous la Convention dans le cadre de leurs travaux¹²⁴.

Le Centre de recherches Innocenti de l'UNICEF a toutefois fait remarquer que malgré la structure fédérale d'un pays, les gouvernements doivent veiller à ce que les disparités provinciales « n'ouvrent pas la voie à la discrimination contre certains enfants du simple fait qu'ils habitent une province, un état ou une région en particulier¹²⁵ ». Les membres du Comité des droits de l'enfant ont dit au Comité qu'ils s'attendaient à ce que le gouvernement fédéral observe la Convention même s'il lui est difficile de veiller à ce que toutes les lois fédérales, provinciales et territoriales y soient conformes. Le Comité de l'ONU considère les questions de compétences mixtes du Canada comme une difficulté interne. Ses dernières *Observations finales* attirent l'attention sur cette question :

Le Comité relève que l'application d'une bonne partie des dispositions de la Convention est du ressort des provinces et territoires et s'inquiète de ce que cela peut conduire, dans certains cas, à des situations où les normes minimales de la Convention ne sont pas appliquées à tous les enfants du fait de différences au niveau des provinces et territoires.

Le Comité en appelle au gouvernement fédéral pour qu'il veille à ce que les provinces et territoires soient conscients des obligations qu'ils tirent de la Convention et du fait que les droits qui y sont consacrés doivent être mis en œuvre dans l'ensemble des provinces et territoires, par le biais de mesures appropriées, législatives, politiques et autres¹²⁶.

Dans son *Observation générale* sur la mise en œuvre de la Convention, le Comité de l'ONU a tenu à faire observer ce qui suit :

La décentralisation, par attribution de fonctions ou délégation de pouvoirs, ne déchargeait en rien le gouvernement de l'État partie de sa

¹²⁴ Linda C. Reif, *The Domestic Application of International Human Rights Law in Canada: The Role of Canada's National Human Rights Institutions*, document préparé pour le ministère de la Justice, 2005, p. 31 et 32 et 49 à 51.

¹²⁵ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Summary Report: Study on the Impact of the Implementation of the Convention on the Rights of the Child* (2004), p. 16, (uniquement en anglais) www.unicef-icdc.org/publications/pdf/CRC_Impact_summaryreport.pdf.

¹²⁶ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 8 et 9.

responsabilité directe quant à ses obligations envers tous les enfants relevant de sa juridiction, quelle que soit la structure de l'État¹²⁷.

E. OBSERVATIONS DU COMITÉ

Le Comité estime que l'approche du gouvernement fédéral à l'égard du respect des droits de l'enfant et de la Convention en particulier est insatisfaisante. Comme il est mentionné dans le présent chapitre et dans les précédents, l'aspect complexe des diverses compétences, l'absence d'institutions efficaces, la démarche incertaine quant à l'application des mesures législatives sur les droits de la personne, le manque de transparence et le peu d'engagement politique démontrent que l'application de la *Convention relative aux droits de l'enfant* est inefficace dans le contexte canadien.

Il en est ainsi malgré le ton prometteur adopté dans l'affaire *Baker c. Canada* (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) au sujet de l'obligation qu'a le gouvernement de respecter les valeurs énoncées dans la Convention. Le gouvernement et les tribunaux ont donné aux normes internationales sur les droits de la personne une portée nationale, mais leur importance reste toutefois secondaire. Bien que l'on tienne compte du droit international dans le processus décisionnel judiciaire, les valeurs véhiculées dans les instruments internationaux qui ne sont pas directement intégrés à nos lois servent surtout à orienter notre interprétation. Le gouvernement fédéral lui-même fait grand cas de son approche axée sur les politiques et la consultation en ce qui a trait à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, mais il s'est révélé incapable d'expliquer de façon claire et précise dans quelle mesure le Canada observait la Convention, le libellé exact de celle-ci n'étant qu'occasionnellement repris dans les lois canadiennes.

Tous les ordres de gouvernement du Canada ont la responsabilité et la capacité de protéger les droits des enfants. De toute évidence, on reconnaît de plus en plus l'importance de l'enfant à l'échelle du gouvernement – tout au long de ses audiences, le Comité a pu constater à quel point on se préoccupait de l'intérêt des enfants dans chaque province. Il reste à savoir dans quelle mesure les gouvernements réussissent à protéger les droits des enfants. Les tribunaux canadiens ont commencé à invoquer la Convention dans

¹²⁷ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5*, par. 40.

divers domaines du droit – de l'immigration à la protection des enfants¹²⁸. Pour faire progresser le dossier et favoriser le respect du processus démocratique, il faudrait toutefois accroître la responsabilisation, intensifier la participation du Parlement et du public et adopter une approche plus ouverte, propice à la transparence et favorisant la volonté politique. Il semble qu'actuellement la volonté politique se noie souvent dans la complexité de la coordination et de la collaboration entre les compétences.

Kathy Vandergrift a fait ressortir ce point en affirmant que « parfois le meilleur intérêt de l'enfant est occulté par les querelles de clocher entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux¹²⁹ ».

Pourtant, en dépit du régime fédéral du Canada, le Comité estime qu'il est possible de bien gérer les questions de compétence. Suzanne Williams abonde dans ce sens :

Bien que ce [les questions de compétence] soit un vrai défi, c'est peut-être aussi une vraie occasion. Plusieurs juridictions s'efforcent d'améliorer la vie des enfants; elles pourraient partager leurs expériences et leurs ressources. La diversité au Canada est un grand atout. Les défis dans le domaine des juridictions ne devraient pas être considérés comme des obstacles infranchissables¹³⁰.

Il faudrait se doter de mécanismes tangibles pour garantir le respect au Canada des droits inscrits dans la Convention et pour obliger le gouvernement et le Parlement à rendre des comptes aux enfants et à tous les citoyens. Comme l'a déclaré Suzanne Williams,

¹²⁸ Chamberland, conférence du Bureau international des droits des enfants. Dans *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, la Cour suprême a évoqué l'engagement du Canada à protéger les enfants, tel que démontré par sa ratification de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, l'adhésion quasi universelle à la Convention et l'intégration au droit canadien d'autres mesures visant à protéger les droits de l'enfant; dans *D.B.S. v. S.R.G.*, [2005] ABCA 2, la Cour d'appel de l'Alberta a statué qu'il fallait rendre les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants conformes à la Convention; dans *Québec (Ministre de la Justice) c. Canada (ministre de la Justice)* (2003), 228 D.L.R. (4th) 63, la Cour d'appel du Québec a déclaré qu'on pouvait se servir de la Convention comme outil d'interprétation; dans *U.C. v. Alberta (Director of Welfare)* (2003), 223 D.L.R. (4th) 662, la Cour d'appel de l'Alberta s'est inspirée de la Convention pour donner poids à l'intérêt supérieur de l'enfant et pour donner son juste poids à l'opinion éclairée d'un enfant; dans *L.D. c. A.P.*, [2000] J.Q. no 5221, la Cour d'appel du Québec a maintenu que le tribunal pouvait invoquer les valeurs exprimées dans la Convention pour interpréter le droit même si elle n'avait pas été incorporée au droit canadien; même dans *Canadian Foundation for Children, Youth, and the Law c. Canada (procureur général)*, bien que la Cour suprême ait maintenu, à terme, l'article 43 du *Code criminel*, selon lequel le recours à la force raisonnable pour corriger un enfant n'entraîne pas de sanction pénale, le tribunal s'est inspiré de la Convention pour déterminer la signification et la portée de « l'intérêt supérieur de l'enfant ».

¹²⁹ Témoignage de Kathy Vandergrift, 14 février 2005.

¹³⁰ Témoignage de Suzanne Williams.

« [é]tant donné la diversité du Canada au plan des juridictions mais aussi des ordres judiciaires, sans oublier sa composition multiculturelle, le besoin d'une coordination efficace des droits de l'enfant se fait vraiment ressentir¹³¹ ». Dans le cadre de son étude, le Comité a cherché des façons de mieux gérer le cadre de mise en œuvre des droits de l'enfant au Canada afin de donner un nouvel élan à la Convention et de favoriser le développement d'un milieu qui appuie la protection efficace des droits de l'enfant.

Les témoins ont proposé divers mécanismes au Comité : l'instauration d'une forme de loi habilitante, l'établissement d'organismes chargés de surveiller la protection des droits de l'enfant à l'échelon fédéral, l'instauration d'un processus plus rigoureux et mieux structuré visant la ratification et l'intégration du droit international, l'instauration d'un processus de présentation de rapports plus simple et transparent, une vaste diffusion des *Observations finales* du Comité de l'ONU, la sensibilisation accrue à l'égard des droits inscrits dans la Convention, le renforcement des capacités dans le secteur du bénévolat et, surtout, la participation des enfants à ces processus. Le Comité souhaite particulièrement donner au Parlement un rôle efficace dans l'établissement d'un milieu qui favoriserait davantage la protection réelle des droits de l'enfant au Canada. Les divers mécanismes et recommandations proposés seront traités plus avant aux chapitres 17 et 18.

F. CHAPITRES SUIVANTS

Pour mieux comprendre le bien-fondé de ces recommandations, le Comité a analysé l'application de certains articles de la *Convention relative aux droits de l'enfant* dans la vie quotidienne des enfants afin de déterminer dans quelle mesure la Convention est mise en œuvre au Canada. Les chapitres 5 à 16 du présent rapport portent sur ces questions relatives aux droits des enfants. L'étude ne visait pas l'examen approfondi de tous les enjeux. Elle ne prend pas en compte chacun des articles de la *Convention relative aux droits de l'enfant*; certains articles sont traités de façon plus approfondie que d'autres. Les témoins d'un secteur donné connaissent bien certains droits inscrits dans la Convention et se sont servis de cet instrument pour circonscrire le débat sur la politique publique. D'autres droits, par contre, n'ont été abordés par aucun témoin. Le Comité

¹³¹ *Ibid.*

constate par exemple qu'il a reçu très peu d'information sur les droits des filles selon une perspective de genre. Les chapitres qui suivent portent sur l'examen effectué par le Comité de la mise en œuvre et de l'utilisation de la Convention au Canada et ne se veulent pas une étude approfondie de diverses questions concernant les enfants.

Ces chapitres sont fondés sur l'opinion selon laquelle « les droits de l'enfant sont interdépendants¹³² » et se chevauchent – il importe de ne pas les examiner séparément. L'article 3 énonce le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui a été pris en compte dans la discussion de tous les thèmes. Ce principe est la pierre angulaire du rapport et de l'étude du Comité.

Pour faire ses observations et ses suggestions, le Comité a gardé à l'esprit le fait que la *Convention relative aux droits de l'enfant* est fondée sur le concept de réalisation progressive de la protection des droits. Comme l'a fait remarquer Kathy Vandergrift, la Convention n'exige pas des États parties qu'ils s'acquittent de leurs obligations sans attendre. Ils devraient toutefois aller de l'avant avec les principaux indicateurs.

Les chapitres qui suivent font ressortir les observations du Comité relatives à la mise en œuvre et à l'utilisation de la Convention sur le plan de la participation et de l'expression, de la violence envers les enfants, de l'exploitation des enfants, du système de justice pénale pour les jeunes, du bien-être des enfants, des questions liées à l'adoption et à l'identité, des enfants immigrants, des questions des services de garde et de développement de la petite enfance, de la pauvreté infantile, de santé, des enfants membres d'une minorité sexuelle et des enfants autochtones. Étant donné que les obligations juridiques du Canada en vertu de traités internationaux ne permettent pas d'invoquer les différences de compétences pour justifier un moindre respect pour les droits de la personne, les observations du Comité sont accompagnées de propositions et de recommandations quant aux mesures que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent prendre pour assurer la protection des droits des enfants au Canada.

¹³² Jennifer Lamborn, Recherche et soutien politique, Association des femmes autochtones du Canada, témoignage devant le Comité, 29 mai 2006.

Chapitre 5 - Articles 12 à 15 :

Participation et expression

A. INTRODUCTION

Plusieurs articles de la *Convention relative aux droits de l'enfant* portent sur le droit de l'enfant à la participation et à la liberté d'expression. Comme mentionné au chapitre 3, l'article 12 accorde à l'enfant le droit fondamental d'exprimer son opinion et lui donne la possibilité d'être entendu dans les procédures qui l'intéressent, compte tenu de son âge et de son degré de maturité. Un rapport publié par la Bernard van Leer Foundation signale que l'article 12 confère « un droit important qui autorise l'enfant à être l'acteur de sa propre vie, et pas seulement un bénéficiaire passif des soins et de la protection des adultes¹³³ » et, de surcroît, « un droit procédural permettant d'accéder à d'autres droits, d'exercer la justice, d'influer sur les résultats et de dénoncer les abus de pouvoir¹³⁴ ».

L'article 13 de la Convention complète l'article 12 en mettant l'accent sur la liberté d'expression :

Par. 13(1) L'enfant a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant.

(2) L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires :

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui; ou

b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

¹³³ Gerison Lansdown. *Can you Hear Me? The Right of Young Children to Participate in Decisions Affecting Them*, Working Papers in Early Childhood Development, n° 36, Bernard van Leer Foundation, La Haye, mai 2005, p. 1, www.bernardvanleer.org/publication_store/publication_store/publications/Can_you_hear_me_The_right_of_young_children_to_participate_in_decisions_affecting_them/file. [traduction]

¹³⁴ *Ibid.* [traduction]

Les articles 14 et 15 font état de certaines formes de liberté d'expression : la liberté de pensée, de conscience, de religion et d'association.

Par. 14(1) Les États parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

(2) Les États parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités.

(3) La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut être soumise qu'aux seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires pour préserver la sûreté publique, l'ordre public, la santé et la moralité publiques, ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui.

Par. 15(1) Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

(2) L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

B. DROIT DES ENFANTS CANADIENS DE PARTICIPER ET D'ÊTRE ENTENDUS

La Convention dit que les enfants ont droit à leur propre opinion, mais on ne les encourage jamais à parler. Si nous exprimons nos opinions, il est probable que le décideur en débâte sans vouloir nous écouter [...] Si vous partez d'ici en vous souvenant d'une chose, faites en sorte, s'il vous plaît, que ce soit la conscience du fait que les jeunes savent ce qu'ils veulent voir et savent ce dont ils ont besoin pour faire bouger les choses. Il s'agit de bâtir une confiance chez les autres, la confiance que nous savons ce que nous faisons¹³⁵.

Quand on en parle et quand on organise ces débats, on écoute vos opinions et vos pensées dans l'école. Mais cela ne va pas plus loin. Il n'y a aucune façon en dehors de l'école d'exprimer ses opinions sur quoi que ce soit, comme la politique ou n'importe quoi d'autre. Il n'y a pas un endroit où

¹³⁵ Hawa Mire, GoGirls, FREDa Centre for Research on Violence against Women, témoignage devant le Comité, 21 septembre 2006.

vous pouvez dire ce que vous pensez, surtout que vous ne votez pas avant 18 ans¹³⁶.

Le droit de l'enfant de participer et d'être entendu est un droit politique important, l'un des principes fondamentaux de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Le Comité a été informé à maintes reprises que les enfants et les jeunes trouvent qu'on ne les consulte pas et qu'on fait peu de cas de leurs opinions, souvent sur des questions qui ont une influence déterminante dans leur vie. Les articles 12 à 15 de la Convention stipulent que, dans les situations applicables, l'enfant a le droit d'être entendu sur les questions qui touchent son bien-être.

Or, la Convention dispose que, par delà la capacité de mener leur propre vie, les jeunes ont le droit de jouer un rôle ou d'être consultés dans les grandes discussions et décisions qui influent sur leur vie. Il s'agit non seulement d'un droit, mais aussi d'un principe à la base des processus efficaces de prise de décision et d'élaboration des politiques. Comme l'indique le rapport de la Bernard van Leer Foundation, la société doit reconnaître que les enfants sont les experts de leur propre vie et qu'ils expriment souvent des idées intéressantes propres à améliorer la mise en œuvre de diverses politiques et décisions. Lisa Wolff, d'UNICEF Canada, a dit au Comité : « Lorsque nous écoutons les enfants, nous apprenons des choses différentes, et nos politiques sont différentes grâce à leurs commentaires¹³⁷. » Nana, jeune personne qui a témoigné devant le Comité à Toronto, a renchéri en disant qu'il faut reconnaître que les enfants « ont beaucoup de pouvoir et que, s'ils peuvent expliquer comment ils se sentent, ils peuvent également proposer des solutions¹³⁸ ». Le Comité est convaincu que les enfants devraient être consultés sur toutes les questions importantes qui touchent leurs droits et leur vie.

Il faut aussi que ce type de consultation soit utile. Le Comité des droits de l'enfant a précisé ce qui suit :

S'il est facile de donner l'impression d'«écouter les enfants», accorder le poids voulu à leurs opinions nécessite en revanche un véritable

¹³⁶ Katie Cook, témoignage devant le Comité, 14 juin 2005.

¹³⁷ Lisa Wolff, directrice, Plaidoyer et éducation, UNICEF Canada, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

¹³⁸ Nana, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

changement. Le fait d'écouter les enfants ne doit pas être considéré comme un objectif en soi mais plutôt comme un moyen pour les États de faire en sorte que leur interaction avec les enfants et leur action en leur faveur soient davantage axées sur l'application des droits de l'enfant¹³⁹.

Quand on consulte les enfants, on devrait les faire participer activement aux décisions : il est crucial d'être attentif à leurs points de vue, et pas seulement à leurs choix. Au lieu d'interpréter les besoins et les souhaits des enfants, les adultes doivent écouter directement ce qu'ils disent. Judy Finlay, intervenante en chef du Bureau d'assistance à l'enfance de l'Ontario, a fait valoir que participer véritablement veut dire : « Ne discutez pas de nous si nous ne sommes pas là¹⁴⁰. »

Kay Tisdall, de l'Université d'Edinburgh, et Wayne MacKay, de la Faculté de droit Dalhousie, se sont prononcés contre le geste symbolique que constitue souvent la participation d'enfants à des rencontres. Lorsqu'on invite des enfants à des consultations ou à des conférences, il faut prendre leurs opinions au sérieux et ils devraient jouer un rôle dans le processus décisionnel. Comme l'a indiqué Céline Giroux, ancienne vice-présidente de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec :

[I]l ne suffit pas de parler au nom des enfants et des jeunes. Il faut aussi parler *avec* eux, les aider à s'exprimer eux-mêmes, leur fournir une éducation sur leurs droits et les faire participer aux décisions qui les concernent¹⁴¹.

Il n'y a de participation véritable que si la parole des jeunes est suivie d'effets. Comme l'a fait observer Brent Parfitt, du Comité des droits de l'enfant :

Bien trop souvent, il ne s'agit que d'un geste symbolique : on invite un certain nombre d'enfants à une conférence nationale pour témoigner de la perspective des jeunes. À mon avis, il ne s'agit pas d'une participation significative des jeunes.

¹³⁹ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5*, par. 12.

¹⁴⁰ Judy Finlay, intervenante en chef, Assistance à l'enfance de l'Ontario, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

¹⁴¹ Céline Giroux, vice-présidente de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, conférence du Bureau international des droits des enfants, *Mise en oeuvre des droits de l'enfant : Perspectives nationales et internationales*, Montréal, 18 novembre 2004.

Une participation significative des jeunes, c'est quand les enfants ont leur mot à dire ou un rôle à jouer dans le processus de prise de décision. Cela peut sembler un peu étrange, mais c'est possible, et nous en trouvons de nombreux exemples, tant au niveau des écoles communautaires qu'au niveau gouvernemental, provincial et fédéral¹⁴².

En écoutant les témoignages des jeunes et des autres personnes, le Comité a réalisé que la participation des jeunes peut rendre le processus de décision beaucoup plus fructueux. Pour l'étude des questions essentielles qui se posent aux enfants et aux jeunes de nos jours, il est essentiel de solliciter leurs points de vue et leurs suggestions. Billie Schibler, protectrice des enfants du Manitoba, a bien insisté là-dessus en disant que, dans pareille situation,

[...] il faut chercher les réponses auprès des enfants eux-mêmes. Il faut les amener à nous dire ce dont ils ont besoin et ce qu'ils attendent de nous. Nous devons les écouter [...]

Si les professionnels n'ont pas trouvé de solutions, je crois que la seule façon d'essayer d'y parvenir consiste à écouter les jeunes et à aller dans les collectivités pour les rencontrer¹⁴³.

L'ancien ministre du Développement social, Ken Dryden, s'est fait l'écho de cette opinion :

Afin d'éviter cela, avoir un élan et une énergie véritables pour aider les enfants, il faut écouter les voix des enfants et pas des voix de mini-adultes. Posez-leur des questions sur leur vie, sur chaque partie de leur vie. Que ressentez-vous quand vous faites telle chose? De quoi êtes-vous le plus fier? Qu'est-ce qui vous dérange¹⁴⁴?

L'encouragement à la participation dont fait état la Convention est aussi très utile pour favoriser la formation d'une génération de jeunes plus active. Kay Tisdall a indiqué que la participation des jeunes est un puissant moyen de contrer le désenchantement. Wayne MacKay a dit au Comité que la participation fait ressortir ce qu'il y a de plus beau

¹⁴² David Brent Parfitt, membre du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, témoignage devant le Comité, 6 novembre 2006.

¹⁴³ Témoignage de Billie Schibler.

¹⁴⁴ L'honorable Ken Dryden, ministre du Développement social, témoignage devant le Comité, 26 septembre 2005.

chez les jeunes : le plus souvent « tout le monde peut y gagner parce que, normalement, quand vous confiez des responsabilités à quelqu'un, il dépasse vos attentes¹⁴⁵ ».

Kathy Vandergrift a abondé dans ce sens :

Nous pourrions libérer toute une énergie au profit du bien commun au Canada en employant certaines des stratégies que nous employons dans le cadre du développement international, en travaillant auprès des jeunes et en les faisant participer au développement. Le potentiel est là¹⁴⁶.

Ryan Stratton, un jeune qui a témoigné devant le Comité à St. John's (Terre-Neuve), a dit ceci :

Si vous donniez la possibilité aux jeunes, si vous leur disiez que des possibilités existent et que vous engagez l'un des leurs comme intermédiaire pour les embarquer dans votre démarche, vous pouvez faire participer les jeunes à n'importe quoi, parce que nous voulons participer; nous cherchons des choses à faire. Nous en avons assez d'être chez nous à dire « je m'ennuie, je vais faire une balade ». Nous voulons avoir quelque chose à faire, et si l'occasion se présente, nous nous enthousiasmons vraiment¹⁴⁷.

Comme le signalait le rapport de la Bernard van Leer Foundation, respecter la Convention en permettant à un enfant de participer aux décisions qui concernent sa propre vie peut avoir un effet marqué sur son développement et l'amener à un plus grand niveau de compétence. Selon un rapport préparé pour l'Unité de protection de l'enfant de l'Agence canadienne de développement international : « C'est par l'interaction que les capacités des enfants se développent le plus efficacement : le processus de l'apprentissage suscite le développement et la participation accroît la compétence¹⁴⁸. » Les enfants qui assument plus de responsabilités face à leur propre vie deviennent moins vulnérables.

Il est maintenant admis que les enfants qui prennent activement des décisions et qui tirent des enseignements de leur expérience personnelle,

¹⁴⁵ Témoignage de Wayne MacKay.

¹⁴⁶ Témoignage de Kathy Vandergrift, 23 octobre 2006.

¹⁴⁷ Ryan Stratton, témoignage devant le Comité, 13 juin 2005.

¹⁴⁸ Philip Cook, Natasha Blanchet-Cohen et Stuart Hart, *Les enfants, nos partenaires : La participation des enfants au changement social*, International Institute for Child Rights and Development, 2004, p. 14, www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/Childprotection/Sfile/FR_Children As Partners_08cs.pdf

tout en observant les adultes engagés dans des « causes » auxquelles ils croient, contribuent à apporter un changement et sont moins sujets à la dépression, au désespoir et au suicide¹⁴⁹.

Plusieurs jeunes qui ont comparu devant le Comité ont fait valoir l'importance de la participation. Nathaniel Mayer-Heft, un élève de Montréal, a dit qu'il faut donner aux enfants un rôle à jouer pour qu'à l'âge adulte ils s'impliquent plus activement dans la société. Même s'ils n'ont pas le droit de vote, il faut les amener à s'intéresser à la politique pour qu'ils découvrent ses liens avec leur vie.

Bien sûr, on ne devrait pas avoir un droit de vote à 12 ans, mais pourquoi ne pas demander aux jeunes leur avis? Pourquoi ne pas amener les étudiants de 12 à 17 ans à s'intéresser à la politique? Ainsi, ils pourraient voter lorsqu'ils atteindraient l'âge de 18 ans. Je crois que cela augmenterait le nombre de jeunes qui votent¹⁵⁰.

Rachel Gardiner, une élève de St. John's, a émis l'opinion suivante :

[...] les gens deviennent plus engagés quand ils comprennent. Si les jeunes comprenaient en quoi divers aspects du régime politique les touchent, ils s'engageraient plus [...] et] peuvent instruire les autres jeunes sur la manière dont ils sont concernés en général afin que tout le monde puisse s'engager et que tout le monde puisse faire une différence¹⁵¹.

Joelle LaFargue, qui a témoigné devant le Comité à Fredericton, a dit ceci :

Une chose que j'ai remarquée chez les adolescents de mon âge ou plus jeunes, ou même plus vieux, c'est que si vous leur demandez leur opinion, ils haussent les épaules et disent « Je ne sais pas ». Je trouve cela triste car je crois que chacun a droit à ses opinions et à les exprimer. Souvent, les jeunes n'ont pas d'opinions ou disent qu'ils n'ont pas d'opinions parce qu'ils pensent qu'elles ne comptent pas, parce qu'on ne les prendra pas au sérieux ou que lorsqu'ils s'expriment, cela ne change rien [...]

Il serait intéressant que les politiciens viennent dans les écoles [...] expliquer le processus politique, les genres de choses que font les politiciens, et peut-être avoir davantage de comités comme celui-ci pour recueillir les opinions des enfants. Alors, ils se sentiraient écoutés. Ils seraient ainsi plus instruits car c'est la meilleure façon de faire des choses,

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 12 et 13.

¹⁵⁰ Nathaniel Mayer-Heft, école secondaire Beutel, témoignage devant le Comité, 6 novembre 2006.

¹⁵¹ Rachel Gardiner, témoignage devant le Comité, 13 juin 2005.

si vous avez les connaissances, vous pouvez prendre les bonnes décisions et exprimer des opinions¹⁵².

Lorsqu'on fait fi de ces droits importants prévus dans la Convention, les voix des enfants sont reléguées aux oubliettes, selon une jeune fille qui a témoigné devant le Comité à Toronto¹⁵³. À l'heure actuelle, l'opinion des enfants et des jeunes est rarement prise en compte dans les décisions du gouvernement, du Parlement, des ONG et des fournisseurs de services. Le Comité est convaincu qu'il faudrait encourager les enfants et les jeunes à participer davantage aux processus d'élaboration des politiques et aux affaires politiques. En veillant à ce que leurs opinions soient écoutées et prises en considération dans les décisions politiques, on contribuera pour beaucoup à donner un sens à la *Convention relative aux droits de l'enfant* dans le contexte canadien.

RECOMMANDATION 1

En vertu des articles 12 à 15 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral affecte des ressources pour que les points de vue des enfants soient véritablement pris en compte dans l'examen ou la mise en œuvre, au niveau fédéral, de lois, de politiques et d'autres décisions qui ont d'importantes répercussions dans leur vie.

¹⁵² Joelle LaFargue, témoignage devant le Comité, 14 juin 2005.

¹⁵³ Aisha, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

Chapitre 6 - Articles 19, 28, 37 et 38 et Protocole facultatif : Violence contre les enfants

A. INTRODUCTION

La *Convention relative aux droits de l'enfant* est le premier instrument international portant sur les droits de la personne qui traite expressément de la protection des enfants contre la violence. L'article 19 assure aux enfants une protection étendue contre les brutalités et la négligence :

Par. 19(1) Les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.

(2) Ces mesures de protection doivent comprendre, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire.

Le paragraphe 28(2) porte sur la question des châtiments corporels à l'école :

Par. 28(2) Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain et conformément à la présente Convention.

L'article 37 interdit la violence à l'endroit des enfants dans le système de justice, notamment la torture et la privation arbitraire de liberté. Pour de plus amples détails sur cet article, voir le chapitre 6.

Enfin, l'article 38 et le *Protocole facultatif concernant la participation d'enfants aux conflits armés* ont pour sujet les mineurs dans l'armée :

Par. 38(1) Les États parties s'engagent à respecter et à faire respecter les règles du droit humanitaire international qui leur sont applicables en cas de conflit armé et dont la protection s'étend aux enfants.

(2) Les États parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour veiller à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans ne participent pas directement aux hostilités.

(3) Les États parties s'abstiennent d'enrôler dans leurs forces armées toute personne n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans. Lorsqu'ils incorporent des personnes de plus de quinze ans mais de moins de dix-huit ans, les États parties s'efforcent d'enrôler en priorité les plus âgées.

(4) Conformément à l'obligation qui leur incombe en vertu du droit humanitaire international de protéger la population civile en cas de conflit armé, les États parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour que les enfants qui sont touchés par un conflit armé bénéficient d'une protection et de soins.

Dans le contexte de la violence contre les enfants, le présent chapitre examine les châtiments corporels à la maison et à l'école, les pratiques d'intimidation et la présence d'enfants dans les Forces armées canadiennes.

B. ARTICLES 19 ET 28 : CHÂTIMENTS CORPORELS

Pour la question des fessées, on dit que la société doit éliminer la violence, mais qu'à la maison c'est permis. Ça ne va pas¹⁵⁴.

J'engage les États à interdire, quel qu'en soit le contexte, toutes les formes de violence à l'encontre des enfants, y compris tous les châtiments corporels¹⁵⁵ [...]

¹⁵⁴ D^r Nicolas Steinmetz, directeur général de la Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale, témoignage devant le Comité, 6 novembre 2006.

Le Comité a entendu de nombreux témoignages au sujet des châtiments corporels, qui sont devenus un point chaud pour les défenseurs des droits des enfants, en raison des droits énoncés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* et à cause d'un récent arrêt de la Cour suprême du Canada, *Canadian Foundation for Children, Youth, and the Law c. Canada (P.G.)*¹⁵⁶.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies définit comme suit les châtiments corporels :

tous châtiments impliquant l'usage de la force physique et visant à infliger un certain degré de douleur ou de désagrément, aussi léger soit-il. La plupart de ces châtiments donnent lieu à l'administration d'un coup (« tape », « gifle », « fessée ») à un enfant, avec la main ou à l'aide d'un instrument – fouet, baguette, ceinture, chaussure, cuillère de bois, etc. Ce type de châtiment peut aussi consister à, par exemple, donner un coup de pied, secouer ou projeter un enfant, le griffer, le pincer, le mordre, lui tirer les cheveux, lui « tirer les oreilles » ou bien encore à forcer un enfant à demeurer dans une position inconfortable, à lui infliger une brûlure, à l'ébouillanter ou à le forcer à ingérer quelque chose (par exemple, laver la bouche d'un enfant avec du savon ou l'obliger à avaler des épices piquantes)¹⁵⁷.

Malgré tout, en janvier 2004, la Cour suprême a confirmé la validité constitutionnelle de l'article 43 du *Code criminel* du Canada¹⁵⁸, le moyen de défense fondé sur la « correction raisonnable », qui autorise l'emploi de la force pour corriger les enfants :

Art. 43 Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer la force pour corriger un élève ou un enfant, selon le cas, confié à ses soins, pourvu que la force ne dépasse pas la mesure raisonnable dans les circonstances.

La Cour a statué que la disposition du *Code criminel* ne portait pas atteinte aux droits de la personne à la vie, à la liberté et à la sécurité ni aux droits à l'égalité et à la protection

¹⁵⁵ Paulo Sérgio Pinheiro, *Rapport de l'expert indépendant chargé de l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants*, A/61/299, 29 août 2006, par. 98, www.violencestudy.org/IMG/pdf/French.pdf

¹⁵⁶ [2004] 1 R.C.S. 76.

¹⁵⁷ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 8 : Le droit de l'enfant à une protection contre les châtiments corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments* (art. 19, 28 (par. 2) et 37, entre autres), CRC/C/GC/8, 21 août 2006, par. 11.

¹⁵⁸ S.R.C. 1985, ch. C-46.

contre des peines cruelles et inhabituelles prévus dans la Charte. Cependant, en confirmant la validité de l'article 43, elle a donné une interprétation restrictive du moyen de défense fondé sur la correction raisonnable, en précisant que les châtiments corporels¹⁵⁹ :

- sont en général réservés aux parents – bien que des enseignants puissent parfois avoir recours à la force pour expulser un enfant de la classe ou pour assurer le respect des directives;
- ne peuvent être infligés à des enfants de moins de deux ans ou à des adolescents;
- ne peuvent être infligés à des enfants incapables d'en tirer une leçon à cause d'un handicap ou d'un autre facteur contextuel;
- peuvent être infligés uniquement si la force employée est légère et a un effet transitoire et insignifiant;
- ne peuvent être infligés à l'aide d'objets ou comporter des gifles ou des coups à la tête (ces corrections sont jugées déraisonnables);
- doivent servir à corriger et doivent répondre au comportement réel de l'enfant, et non résulter de la frustration ou d'un tempérament violent;
- doivent servir à retenir ou à maîtriser, ou à manifester une désapprobation symbolique.

La Cour a indiqué que la gravité de l'événement déclencheur n'est pas pertinente pour le recours au moyen de défense prévu à l'article 43 et que les tribunaux détermineront le « caractère raisonnable » en appliquant un critère objectif qui a trait aux circonstances de l'affaire¹⁶⁰.

Il importe de signaler qu'en dehors du droit criminel fédéral, la norme pour les châtiments corporels appliquée dans les foyers d'accueil et dans les classes en vertu des lois provinciales sur l'éducation varie d'une province à l'autre¹⁶¹. L'Alberta, l'Ontario et le Manitoba n'ont pas expressément interdit les châtiments corporels dans leurs lois respectives sur l'éducation¹⁶².

¹⁵⁹ Wade Riordan Raaflaub, *La loi et le châtiment corporel : l'article 43 du Code criminel*, PRB 05-10, (Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 23 janvier 2006).

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Joan Durrant, Département des sciences sociales et de la famille, Université du Manitoba, témoignage devant le Comité, 18 septembre 2006.

¹⁶² Toutefois, beaucoup de conseils scolaires de l'Ontario et du Manitoba interdisent les châtiments corporels dans leurs politiques. Voir Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, *Ending Legalised Violence Against Children: North America Special Report*, 2005, www.endcorporalpunishment.org/pages/pdfs/Report-NorthAmerica.pdf.

S'appuyant sur la *Convention relative aux droits de l'enfant*, de nombreux témoins, y compris les représentants du Comité des droits de l'enfant, ont comparu devant le Comité pour exhorter le gouvernement fédéral à abroger le moyen de défense prévu à l'article 43 du *Code criminel*. Merv Bernstein, protecteur des enfants de la Saskatchewan, a déclaré qu'« il est temps que le Canada agisse en la matière, faute de quoi il s'exposera à l'opprobre international¹⁶³ ». Dans ses dernières *Observations finales* visant le Canada, le Comité des droits de l'enfant a accueilli avec satisfaction :

[...] les efforts déployés par l'État partie pour décourager le recours aux châtiments corporels en favorisant les recherches sur les alternatives possibles, en apportant son soutien à des études sur la fréquence des sévices, en faisant campagne pour une saine éducation parentale et en approfondissant les connaissances et la compréhension du phénomène des sévices sur enfants et de leurs conséquences. Toutefois, le Comité note avec une profonde préoccupation que l'État partie n'a pas adopté de texte de loi à l'effet d'interdire expressément toutes les formes de châtimement corporel et n'a pris aucune mesure pour abroger l'article 43 du Code pénal, qui autorise les châtiments corporels.

Le Comité recommande à l'État partie d'adopter des textes à l'effet de lever l'autorisation qui existe actuellement de faire usage d'une « force raisonnable » à l'encontre des enfants pour les discipliner et d'interdire expressément toute forme de violence, même modérée, sur la personne d'enfants au sein de la famille, dans les écoles et dans tous les établissements de placement¹⁶⁴.

Claire Crooks, du Centre scientifique de prévention du Centre de toxicomanie et de santé mentale, a dit au Comité qu'« il est essentiel que la loi établisse la norme à suivre en matière de châtiments corporels¹⁶⁵ ».

Au dire d'un jeune qui a témoigné devant le Comité à St. John's (Terre-Neuve), les châtiments corporels font plus de tort que de bien :

La violence ne sert absolument à rien, parce que les parents sont censés nous aider à prendre les bonnes décisions. Ils sont censés vous aider. Si vous avez peur de vos parents, si vous avez peur qu'ils vous frappent,

¹⁶³ Merv Bernstein, protecteur des enfants de la Saskatchewan, témoignage devant le Comité, 19 septembre 2006.

¹⁶⁴ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 32 et 33.

¹⁶⁵ Claire Crooks, directrice adjointe, Centre scientifique de prévention du Centre de toxicomanie et de santé mentale, témoignage devant le Comité, 14 février 2005.

vous ne serez pas ouvert avec eux, vous ne leur parlerez pas et vous n'aurez pas de bons rapports avec eux [...]

On ne leur fera pas confiance. On ne partagera rien avec eux parce qu'on aura peur d'eux¹⁶⁶.

Concernant l'effet que l'interdiction des châtimets corporels pourrait avoir sur les parents, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déclaré : « Si l'on fait tomber tous les châtimets corporels sous le coup de la loi, ce n'est évidemment pas pour poursuivre et punir davantage de parents¹⁶⁷. » C'est plutôt

[...] pour satisfaire aux exigences des droits de l'homme en accordant aux enfants la même protection de leur intégrité physique et de leur dignité humaine qu'aux adultes. C'est pour bien faire comprendre que frapper les enfants est mal, au moins aussi mal que de frapper toute autre personne. Ainsi confère-t-on un fondement cohérent à la protection de l'enfant et à une éducation publique promouvant des formes positives de discipline. À mesure que les attitudes changeront, on verra diminuer la nécessité d'exercer des poursuites et de procéder à des interventions formelles dans les familles afin de protéger les enfants¹⁶⁸.

Le Comité des droits de l'enfant a dit dans son *Observation générale* qu'il s'attend à ce que les États poursuivent rarement les parents en justice :

Le statut de dépendance des enfants et l'intimité spécifiques unissant les membres d'une famille exigent que la décision de poursuivre les parents, ou d'intervenir officiellement dans la famille selon d'autres modalités, soit prise avec le plus grand soin. Dans la plupart des cas, il est improbable que l'ouverture de poursuites contre les parents soit dans l'intérêt supérieur de leurs enfants. Le Comité est d'avis que l'ouverture de poursuites et d'autres types d'interventions officielles (par exemple, l'éloignement de l'enfant ou l'éloignement de l'auteur des faits répréhensibles) ne devraient être envisagés que si pareille mesure apparaît nécessaire pour protéger l'enfant contre un préjudice notable et conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant affecté [...]

¹⁶⁶ Témoignage de Ryan Stratton.

¹⁶⁷ Conseil de l'Europe, commissaire aux droits de l'homme, *Les enfants et les châtimets corporels : « Le droit à l'intégrité physique est aussi un droit de l'enfant »*, document thématique 2006/01 : <https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1008957&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>.

¹⁶⁸ *Ibid.*

Cette approche de l'application de la loi devrait être mise en avant dans les conseils et la formation dispensés à toutes les parties intervenant dans le système de protection de l'enfance, en particulier la police, les autorités chargées des poursuites et les tribunaux [...]

Si, en dépit de l'interdiction et des programmes positifs d'éducation et de formation, des affaires de châtements corporels sont mises à jour en dehors du domicile familial (à l'école, dans d'autres institutions ou dans le cadre des diverses formes de protection de remplacement, par exemple), l'ouverture de poursuites est susceptible de constituer une réaction raisonnable¹⁶⁹.

Le Comité souhaite lui aussi que l'article 43 du *Code criminel* soit abrogé. Dans le monde entier, des pays font actuellement le nécessaire pour interdire les châtements corporels à la maison et à l'école. Le Comité des droits de l'enfant a constaté qu'en août 2006 plus de 100 pays avaient proscrit les châtements corporels contre les enfants à l'école et dans le système pénal¹⁷⁰ et qu'au début de 2007, 16 pays européens les avaient expressément bannis en droit et avaient abrogé tous les moyens de défense fondés sur la « correction raisonnable¹⁷¹ ».

Dans ses *Observations finales* et son *Observation générale* sur les châtements corporels, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies n'a cessé de recommander que les États interdisent toute forme de châtement corporel, y compris les corrections physiques dans la famille. Pour faciliter la réalisation de cet objectif, il suggère que les États parties lancent des campagnes nationales pour sensibiliser la population aux effets négatifs des punitions corporelles et pour encourager les méthodes d'éducation constructives et non violentes. Dans son *Observation générale*, le Comité des droits de l'enfant a indiqué :

S'attaquer au problème de la large acceptation ou tolérance à l'égard des châtements corporels contre les enfants et les éliminer, tant dans la famille qu'à l'école ou dans tout autre contexte, est non seulement une obligation incombant aux États parties en vertu de la Convention, mais aussi un

¹⁶⁹ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 8*, par. 41 à 43.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Ces pays sont l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, l'Islande, la Grèce, la Lettonie, la Norvège, les Pays-Bas, la Roumanie, la Suède et l'Ukraine.

moyen stratégique déterminant sur la voie de la réduction et de la prévention de toutes les formes de violence dans la société [...]

En rejetant toute justification de la violence et des humiliations en tant que formes de châtiment à l'encontre des enfants, le Comité ne rejette en rien le concept positif de discipline. Le développement sain des enfants suppose que les parents et les autres adultes concernés fournissent les orientations et les indications nécessaires, en fonction du développement des capacités de l'enfant, afin de contribuer à une croissance les conduisant à une vie responsable dans la société.

Le Comité reconnaît que l'exercice des fonctions parentales et l'administration de soins aux enfants, en particulier aux bébés et aux jeunes enfants, exigent fréquemment des actions et interventions physiques destinées à les protéger mais elles sont très différentes du recours délibéré à la force en vue d'infliger un certain degré de douleur, de désagrément ou d'humiliation à des fins punitives. En tant qu'adultes, nous connaissons par nous-mêmes la différence entre une action physique de protection et des voies de fait punitives; il n'est pas plus difficile d'établir une distinction en ce qui concerne les actions mettant en jeu des enfants¹⁷².

Dans cette optique, indépendamment de l'abrogation de l'article 43, des témoins ont nettement fait ressortir la nécessité d'éduquer le public et les parents, et entre autres de les sensibiliser à d'autres formes de mesures disciplinaires. Comme l'a dit Brent Parfitt, membre du Comité des droits de l'enfant :

Si le Canada n'est pas prêt à appliquer les recommandations, il devrait au moins faire preuve d'un certain leadership dans le domaine des rapports adéquats entre parents et enfants et trouver une autre solution que les châtiments corporels lorsque l'on parle de la discipline des enfants.

Je crois que le Sénat pourrait appuyer l'éducation parentale, spécialement dans le cadre de l'éducation secondaire, où d'autres solutions que les châtiments sont enseignées. Malheureusement, ou peut-être heureusement, la plupart d'entre nous apprenons l'art d'être parents par nos parents, ce qui peut être une bonne chose ou une mauvaise chose.

Si nos parents faisaient usage du châtiment corporel, il est très probable que nous ayons recours au même type de moyens disciplinaires. On

¹⁷² Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 8*, par. 3, 13 et 14.

devrait donc apprendre, à l'école, d'autres moyens de faire régner la discipline, au lieu du châtiment corporel¹⁷³.

Jim Igliorte, protecteur des enfants et des jeunes de Terre-Neuve-et-Labrador, a mis en relief la nécessité d'une campagne d'éducation nationale sur les effets dommageables des punitions corporelles et a souligné les bienfaits d'une action disciplinaire constructive exercée à l'égard d'un enfant par tous les adultes en situation d'autorité. Cette campagne pourrait faire ressortir la différence entre une intervention physique qui sert à protéger l'enfant et l'usage délibéré et punitif de la force pour infliger de la douleur, de l'inconfort ou une humiliation.

Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a écrit que « toute stratégie nationale qui tend à l'élimination des châtimens corporels doit comporter [...] des mesures à plus long terme visant à influencer sur l'opinion publique ainsi qu'à promouvoir des moyens différents et positifs d'entretenir des relations et de communiquer¹⁷⁴ ». Joan Durrant a dit qu'il fallait axer la relation parents-enfants sur l'enseignement et l'orientation plutôt que sur l'exercice du pouvoir et l'usage de sanctions. Dans le même ordre d'idées, le D^r Gilles Julien, pédiatre social et président de la Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale, a indiqué dans son témoignage que les parents doivent apprendre à communiquer aux enfants des règles claires et des balises : « [L]es enfants ont besoin de repères. Ils n'ont pas besoin d'être frappés¹⁷⁵. » Sensibiliser les parents et leur enseigner de nouvelles formes de relation et de communication peuvent faire naître chez eux une « compréhension [...] viscérale¹⁷⁶ » plus profonde de la manière d'aborder les mesures disciplinaires à long terme.

Cette question recueille un large consensus parmi les spécialistes des droits des enfants. Plus de 220 organisations professionnelles ont souscrit à la Déclaration conjointe

¹⁷³ Témoignage de Brent Parfitt.

¹⁷⁴ Commissaire aux droits de l'homme, *Les enfants et les châtimens corporels* : « Le droit à l'intégrité physique est aussi un droit de l'enfant ».

¹⁷⁵ D^r Gilles Julien, pédiatre social et président, Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale, témoignage devant le Comité, 6 novembre 2006.

¹⁷⁶ Témoignage de Martha Mackinnon.

sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents¹⁷⁷, qui favorise des méthodes disciplinaires plus constructives. Le but n'est pas de pénaliser les parents, mais de les éduquer et de les soutenir¹⁷⁸. Jaap Doek a affirmé ce qui suit :

Dans le monde de mes rêves, chaque nouveau parent aurait un examen de compétences parentales à passer, un peu comme doivent s'y prêter les nouveaux conducteurs avant d'être autorisés à rouler sur la voie publique. Bien sûr, c'est impossible. Les gouvernements ont néanmoins un rôle important à jouer dans la promotion de cours de compétences parentales [...] Le problème, c'est que ce sont les adultes qui ont le plus le sens des responsabilités qui sont les plus susceptibles d'assister aux cours de compétences parentales, mais ce sont aussi ceux qui sont le moins susceptibles d'être violents à l'endroit de leurs enfants. Il faut trouver des moyens de cibler les parents non réceptifs et de faire participer à ces cours ceux qui sont le plus à risque d'avoir un comportement violent. Mais il faut le faire sans stigmatiser les parents considérés comme étant à risque élevé. C'est là le défi¹⁷⁹.

Et pourtant, des témoins ont dit que la campagne d'éducation devrait cibler plus que les parents. Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a fait observer qu'il faudrait mettre au point des orientations claires pour les enseignants et le personnel préscolaire, le personnel des services de santé, les travailleurs sociaux et d'autres professionnels clés concernant leur rôle dans la prévention des châtiments corporels et la manière de réagir à des situations concrètes lorsqu'un enfant est peut-être victime de violence¹⁸⁰.

Le Comité signale donc d'emblée que toute initiative prise dans ce domaine doit avoir l'éducation pour objectif primordial. Cette position a été adoptée par le Comité des droits de l'enfant, dont les membres ont dit au Comité sénatorial que l'éducation du public est encore plus importante que les changements législatifs. **Il est clair qu'il faut poursuivre la recherche sur des méthodes disciplinaires différentes et sur les effets des châtiments corporels sur les enfants. Le Comité estime également que le**

¹⁷⁷ Joan Durrant, R. Ensom et la Coalition sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents, *Déclaration conjointe sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents*, 2004, www.cheo.on.ca/francais/pdf/joint_statement_f.pdf.

¹⁷⁸ Témoignage de Suzanne Williams.

¹⁷⁹ Bernard van Leer Foundation, *Early Childhood Matters*. [traduction]

¹⁸⁰ Commissaire aux droits de l'homme, *Les enfants et les châtiments corporels* : « Le droit à l'intégrité physique est aussi un droit de l'enfant ».

gouvernement fédéral devrait lancer des programmes d'éducation dans le domaine public pour générer un mouvement sociétal contre les châtiments corporels propre à soutenir les familles dans leurs démarches. Comme le fait valoir l'étude charnière sur la violence à l'encontre des enfants publiée récemment par les Nations Unies, qui s'est basée sur la *Convention relative aux droits de l'enfant* dans ses exposés et ses recommandations, il faudrait élaborer des programmes d'éducation adaptés à la spécificité des sexes pour favoriser de saines relations entre parents et enfants, orienter les parents vers des méthodes disciplinaires et des mesures d'éducation constructives et positives en tenant compte des aptitudes de l'enfant et de l'importance de respecter son point de vue. L'éducation est nécessaire aussi pour éviter que les parents craignent la disparition du moyen de défense fondé sur la correction raisonnable. Le Comité s'inspire de l'avis donné par le Comité des droits de l'enfant dans l'*Observation générale* qui porte sur les châtiments corporels :

Eu égard à la large acceptation traditionnelle des châtiments corporels, une interdiction ne peut à elle seule suffire à induire le changement nécessaire des attitudes et des pratiques. Une action globale de sensibilisation au droit de l'enfant d'être protégé et aux lois destinées à donner effet à ce droit s'impose [...]

En outre, il faut que les États s'attachent à promouvoir systématiquement auprès des parents, des prestataires de soins, des enseignants et des autres personnes travaillant avec les enfants et les familles la nécessité de relations et d'une éducation positives et non violentes. Le Comité souligne que la Convention prescrit l'élimination non seulement des châtiments corporels, mais de tous les châtiments cruels ou dégradants contre les enfants. La Convention n'a pas pour objet de prescrire en détail quel type de relation les parents devraient entretenir avec leurs enfants ou comment ils devraient les orienter. La Convention définit en revanche un corps de principe devant régir les relations des membres de la famille et des enseignants, des prestataires de soins et des autres personnes concernées avec les enfants. Les besoins des enfants en termes de développement doivent être respectés. Les enfants s'inspirent des actes et non des paroles des adultes pour apprendre. Quant les adultes avec lesquels un enfant entretient les relations les plus étroites font usage de violence et de traitements humiliants dans leurs rapports avec cet enfant, ils affichent leur manque de respect pour les droits de l'homme et dispensent un enseignement aussi nocif que dangereux à l'enfant en lui donnant à

penser qu'il s'agit de moyens légitimes à mettre en œuvre pour tenter de régler un conflit ou d'obtenir un changement de comportement¹⁸¹.

À la lumière de ces réflexions, le Comité reprend les propos de Paulo Sérgio Pinheiro, l'expert indépendant qui a dirigé l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants :

L'une des hypothèses de base de la Convention relative aux droits de l'enfant, figurant dans le préambule, est que la famille constitue le milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, et est par conséquent l'unité la mieux à même de protéger l'enfant et d'assurer sa sécurité physique et affective. L'intimité et l'autonomie de la famille sont chéries dans toutes les sociétés et le droit à une vie privée et à une vie de famille, à un foyer et à la correspondance est garanti dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. C'est peut-être dans le contexte de la famille, considérée par la plupart comme la plus « privée » des sphères privées, qu'éliminer et combattre la violence dont sont victimes les enfants s'avèrent le plus difficile. Le droit des enfants à la vie, à la survie, au développement, à la dignité et à l'intégrité physique ne s'arrête toutefois pas au seuil du domicile familial et les États ont l'obligation de protéger ce droit au sein des foyers¹⁸².

RECOMMANDATION 2

En vertu des articles 19 et 28 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour éliminer les châtiments corporels au Canada, notamment les suivantes :

- le lancement immédiat d'une vaste campagne d'éducation destinée au public et aux parents sur les effets négatifs des châtiments corporels et sur la nécessité d'une meilleure communication entre parents et enfants grâce à des méthodes disciplinaires différentes;
- des recherches devant être entreprises par le ministère de la Santé sur des méthodes disciplinaires différentes et sur les effets des châtiments corporels sur les enfants;
- l'abrogation de l'article 43 du *Code criminel* d'ici avril 2009;

¹⁸¹ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale* n° 8, par. 45 et 46.

¹⁸² *Rapport de l'expert indépendant chargé de l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants*, par. 38.

- **une analyse devant être menée par le ministère de la Justice afin de déterminer si les moyens de défense existants de la common law, comme ceux fondés sur la nécessité et sur le principe de *minimis*, doivent être expressément accessibles aux personnes accusées d'agression contre un enfant.**

C. ARTICLE 19 : INTIMIDATION

L'intimidation est une forme de violence contre les enfants qui préoccupe sérieusement les personnes qui ont comparu devant le Comité dans le contexte des droits des enfants et du respect par le Canada de l'article 19 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. L'intimidation revêt des formes diverses. Le plus souvent, on l'associe à une agression physique ou verbale commise à l'endroit d'un enfant par d'autres enfants. Pourtant, elle peut prendre de nombreuses autres formes plus subtiles, telles que des comportements sexuels déplacés, des insultes, du commérage et de l'exclusion sociale.

Faye Mishna, de l'Université de Toronto, a fourni au Comité des données statistiques sur l'intimidation au Canada. Elle a dit qu'entre 10 et 30 p. 100 des enfants sondés au Canada avaient été victimes d'intimidation à l'école au moins une partie du temps et que, selon une étude de l'Organisation mondiale de la santé, les jeunes Canadiens avaient un taux de victimisation plus élevé que la moyenne internationale sous différents aspects¹⁸³.

M^{me} Mishna a aussi parlé des différences entre les garçons et les filles dans les pratiques d'intimidation. Les garçons sont plus susceptibles de se faire intimider et victimiser avec des tactiques d'intimidation stéréotypées et traditionnelles. Si les garçons sont davantage victimes d'agressions physiques directes, les filles, en revanche, subissent plutôt des agressions indirectes, comme l'exclusion sociale et le commérage. Il importe de prendre en compte ces différences dans les études sur le sujet. M^{me} Mishna a aussi fait remarquer que l'intimidation est particulièrement préoccupante pour les groupes d'enfants déjà marginalisés ou vulnérables. Elle résulte souvent de l'intolérance envers

¹⁸³ Faye Mishna, professeure agrégée, faculté du travail social, Université de Toronto, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007; Candace Currie et al. éd., *Young People's Health in Context: Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study - international report from the 2001-2002 Survey*, Health Policy for Children and Adolescents, n° 4, Organisation mondiale de la santé, 2004.

les autres, fondée sur l'appartenance apparente à un groupe défini par l'orientation sexuelle, le statut socioéconomique, l'ethnie ou un handicap.

Différents témoins ont fait part au Comité de l'évolution des formes d'intimidation dans la société d'aujourd'hui. M^{mc} Mishna a signalé qu'Internet et les autres nouvelles technologies électroniques, telles que le téléphone cellulaire et la webcaméra, ont remplacé les cours d'école pour les nouvelles formes d'intimidation que sont par exemple le harcèlement, notamment sexuel, et la pornographie. Le caractère anonyme d'Internet rend cette forme d'intimidation particulièrement inquiétante. Dans un mémoire présenté au Comité, M^{mc} Mishna a fait état de statistiques qui révèlent que 46 p. 100 des enfants et des jeunes sondés au Canada ont fait l'objet d'avances sexuelles non sollicitées et de propos à caractère sexuel déplacés dans les salons de clavardage, que 43 p. 100 ont été abordés sur Internet par quelqu'un qui cherchait à obtenir des renseignements personnels et que 25 p. 100 de ceux qui utilisaient Internet ont reçu des courriels haineux.

Souvent, les enfants victimes d'intimidation n'en parlent pas, ce qui peut leur être très préjudiciable. M^{mc} Mishna a dit au Comité que beaucoup d'enfants évitent de demander l'aide des adultes de peur de ne pas être pris au sérieux. De nombreux adultes, en effet, n'assimilent pas certains comportements à de l'intimidation et ne pensent pas que la question est suffisamment sérieuse pour mériter leur attention. Il arrive que les enfants se taisent parce qu'ils ne réalisent pas qu'ils sont victimes, parce qu'ils craignent les représailles ou parce qu'ils ont honte de la situation ou s'en attribuent eux-mêmes la faute. Résultat, les inquiétudes sont tues, ce qui banalise l'intimidation dans la vie des enfants. Les conséquences en sont lourdes au chapitre du cheminement scolaire et social, du développement psychologique et affectif et de la santé physique. Selon M^{mc} Mishna, les enfants qui intimident et les victimes finissent souvent parmi la clientèle du système de justice pour les jeunes, des établissements de santé mentale, des services d'éducation spécialisée et des services sociaux. Un élève qui a témoigné devant le Comité à Toronto a insisté sur les effets insidieux de l'intimidation, disant que « ce traumatisme influera sur [l]a vie [de l'enfant]. S'il ne peut pas confronter la personne qui l'a intimidé, il s'en

prendra aux membres de sa famille ou à quelqu'un qui ne se défend pas, et c'est le début d'un cercle vicieux qui doit vraiment être brisé¹⁸⁴ ».

Des témoins ont déploré que le Canada n'honore pas les obligations que la *Convention relative aux droits de l'enfant* lui impose dans ce domaine. Dans l'étude sur la santé des jeunes de l'Organisation mondiale de la santé, le Canada s'est classé au 26^e et au 27^e rang, sur 35 pays, au chapitre des mesures prises contre l'intimidation et la victimisation. De nombreux pays mettent sur pied des campagnes nationales contre l'intimidation, ce qui n'est pas encore le cas du Canada, a indiqué M^{me} Mishna. Celle-ci a informé le Comité au sujet de PREVNet (Promotion des relations et élimination de la violence), nouvelle initiative du Réseau des centres d'excellence, qui travaille actuellement à élaborer une stratégie nationale sur l'intimidation et la victimisation des enfants et des jeunes.

Des témoins ont signalé que plusieurs solutions sont possibles. L'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants a recommandé aux États :

De prévenir et de réduire la violence à l'école à l'aide de programmes spéciaux qui concernent l'ensemble de l'environnement scolaire, notamment en encourageant la création de compétences comme l'adoption de méthodes non violentes pour résoudre les conflits, en appliquant des politiques de lutte contre les brimades et en favorisant le respect de tous les membres de la communauté scolaire¹⁸⁵,

M^{me} Mishna a également mis en lumière la nécessité de mieux éduquer les enseignants et les parents concernant la victimisation aux mains d'autres enfants et les stratégies d'intervention. Le Comité fait écho à ces préoccupations en affirmant qu'**une stratégie nationale s'impose pour combattre l'intimidation au Canada et pour amener notre pays à observer plus scrupuleusement la Convention. Cette stratégie devrait inclure une campagne nationale visant à éduquer les enfants, les parents et les enseignants au sujet de l'intimidation, à favoriser le règlement des conflits et à préconiser des moyens d'intervention efficaces.**

¹⁸⁴ Joel, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

¹⁸⁵ *Rapport de l'expert indépendant chargé de l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants*, par. 111.

RECOMMANDATION 3

En vertu de l'article 19 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral mette en œuvre au Canada une stratégie nationale de lutte contre l'intimidation qui prévoit une campagne d'éducation nationale organisée en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et visant à éduquer les enfants, les parents, les enseignants et d'autres personnes au sujet de l'intimidation, à favoriser le règlement des conflits et à préconiser des moyens d'intervention efficaces.

D. ARTICLE 38 ET PROTOCOLE FACULTATIF : PARTICIPATION D'ENFANTS AUX CONFLITS ARMÉS

Le Canada a ratifié le *Protocole facultatif concernant la participation d'enfants aux conflits armés* en juillet 2000, en joignant au document un exposé explicatif précisant que le Canada autorise le recrutement volontaire à 16 ans et décrivant les circonstances applicables¹⁸⁶. Les personnes de moins de 18 ans doivent présenter des documents faisant foi de leur âge et du consentement des parents ou du tuteur, qui doit connaître et comprendre à fond les droits de l'enfant à cet égard. Avant de s'enrôler, elles doivent aussi regarder une vidéo d'information et lire des brochures pour être pleinement informées de ce qu'implique le recrutement. Les personnes de 16 ans peuvent seulement s'inscrire au collège militaire ou s'enrôler dans les réserves. Une fois recrutées, les personnes de moins de 18 ans peuvent quitter l'armée n'importe quand sans pénalité. En outre, la *Loi sur la défense nationale* du Canada a été modifiée de façon à préciser que les personnes de moins de 18 ans ne peuvent pas être déployées sur un théâtre d'hostilités.

Des témoins se sont dits mécontents du fait que le Canada autorise le recrutement volontaire en plus bas âge que dans beaucoup d'autres pays industrialisés. Ils ont affirmé que le Canada ne devrait pas permettre le recrutement à 16 ans et qu'il devrait relever l'âge du recrutement dans les Forces armées canadiennes et retirer l'exposé explicatif qui accompagne le Protocole facultatif. La Coalition canadienne pour les droits des enfants a déploré que l'armée cible de plus en plus les jeunes (de 16 à 34 ans) dans ses

¹⁸⁶ Pour plus de renseignements, voir la partie B3 du chapitre 4.

programmes de recrutement¹⁸⁷, et Kathy Vandergrift a signalé que les jeunes de moins de 18 ans reçoivent un entraînement militaire complet même s'ils ne sont pas envoyés sur un théâtre d'hostilités. Les professeurs Schabas et Driedger ont fait état des conséquences du recrutement de mineurs dans l'armée en disant qu'il faut les encourager à terminer leurs études secondaires plutôt qu'à s'enrôler prématurément.

Dans ses *Observations finales* concernant le Protocole facultatif, le Comité des droits de l'enfant exprime certaines des mêmes préoccupations et réprimande le Canada pour n'avoir pas donné la priorité aux plus âgés dans le processus de recrutement.

Le Comité note avec satisfaction que selon le paragraphe 3 de l'article 20 de la loi sur la défense nationale, l'engagement dans les forces régulières ou de réserve canadiennes d'une personne âgée de 16 à 18 ans est subordonné au consentement de son père, sa mère ou son tuteur, conformément à l'article 3 b) du Protocole. Il est néanmoins préoccupé, eu égard au paragraphe 3 de l'article 38 de la Convention, par le fait qu'aucune mesure n'a été prise pour accorder la priorité aux plus âgés dans les procédures de recrutement.

Le Comité recommande à l'État partie de donner la priorité aux plus âgés dans les procédures de recrutement volontaire et d'envisager de relever l'âge de l'engagement volontaire.

Le Comité invite l'État partie à donner des renseignements complémentaires sur le statut des enfants qui fréquentent le Collège militaire royal du Canada, en précisant notamment si ces enfants sont considérés comme de simples étudiants civils d'une école militaire ou déjà comme des recrues militaires¹⁸⁸.

Le Comité est sensible à ces préoccupations et réitère sans équivoque l'opinion exprimée par un certain nombre de témoins, à savoir que, **pour en venir à respecter en tous points la Convention relative aux droits de l'enfant, le Canada devrait retirer l'exposé explicatif qu'il a joint au Protocole facultatif, de façon que l'armée ne puisse pas recruter des personnes de moins de 18 ans.** Le Comité insiste non

¹⁸⁷ Coalition canadienne pour les droits des enfants, www.crin.org/docs/Canada_OPAC_Report_CCRC.doc.

¹⁸⁸ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales – Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, CRC/C/OPAC/CAN/CO/1, 9 juin 2006.

seulement sur la nécessité de respecter la Convention et d'encourager les jeunes à poursuivre leurs études, mais aussi sur le fait qu'il existe d'autres solutions. Tout en reconnaissant que la *Loi sur la défense nationale* interdit l'envoi de personnes de moins de 18 ans dans un théâtre d'hostilités, le Comité constate que les mineurs recrutés dans l'armée reçoivent tout de même un entraînement militaire complet. Il juge cette situation inacceptable. Comme l'a indiqué Kathy Vandergrift, d'autres solutions consisteraient par exemple à permettre aux moins de 18 ans de suivre une formation en consolidation de la paix et en d'autres domaines qui, sans aller jusqu'à l'entraînement militaire, leur ferait acquérir des compétences utiles pour une future carrière.

Faisant écho à une recommandation de Kathy Vandergrift, le Comité note le manque de données statistiques sur le nombre de jeunes de 16 et 17 ans enrôlés dans l'armée. Les Forces armées canadiennes tiennent actuellement des statistiques sur les recrues de 16 à 19 ans, mais qui ne sont pas ventilées selon l'âge, de sorte que le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de vérifier s'il se conforme aux obligations internationales énoncées dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* et le Protocole facultatif. **Tant qu'elles compteront dans leurs rangs des jeunes de moins de 18 ans, les Forces armées canadiennes devraient établir des statistiques sur le nombre de recrues de 16 et 17 ans.**

Le Comité tient à souligner le rôle important de chef de file que joue le Canada au niveau international dans la protection des droits de la personne et des droits des enfants. En permettant que des mineurs soient recrutés dans l'armée, le Canada laisse entendre au reste du monde qu'il n'attache pas une importance primordiale à cette question et que les distinctions entre le recrutement et l'engagement militaire peuvent être floues. Le Comité trouve ce message inacceptable. Lorsque les distinctions sont floues, des erreurs peuvent se produire. Tout récemment, le gouvernement britannique a découvert qu'il avait envoyé par inadvertance 15 recrues de moins de 18 ans en Irak¹⁸⁹. Le Comité exhorte le gouvernement fédéral à se conformer en tous points à la *Convention relative aux droits*

par. 8 à 10.

¹⁸⁹ « British Government Says it 'Inadvertently' Sent 15 Child Soldiers to Iraq », *Canadian Press Wire*, 3 février 2007. Le gouvernement britannique applique les mêmes règles que le Canada pour le

de l'enfant à cet égard de façon que le Canada puisse demeurer un chef de file au niveau international.

RECOMMANDATION 4

En vertu de l'article 38 de la *Convention relative aux droits de l'enfant et du Protocole facultatif concernant la participation d'enfants aux conflits armés*, le Comité recommande que les Forces canadiennes :

- créent une base de données permettant d'établir des statistiques sur le recrutement et la participation des personnes de moins de 18 ans dans les Forces canadiennes;
- rendent publiques leurs politiques de recrutement relatives aux personnes de moins de 18 ans;
- examinent et évaluent leurs pratiques de recrutement afin de s'assurer qu'elles respectent intégralement la Convention et que la priorité est accordée aux personnes de 18 ans et plus dans le cadre du processus de recrutement;
- fassent rapport au Comité en juillet 2009 au sujet des politiques de recrutement et du respect de la Convention.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne suite à l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants et informe la communauté internationale, le Parlement et la population canadienne de ce qu'il fait pour combattre la violence à l'endroit des enfants et de ce qu'il compte faire pour améliorer ses politiques et faire en sorte que le Canada se conforme à la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

consentement parental au recrutement de personnes de moins de 18 ans et pour l'interdiction de les déployer sur un théâtre d'hostilités.

Chapitre 7 - Articles 19, 32 et 34 à 36 et Protocole facultatif : *Exploitation des enfants*

A. INTRODUCTION

L'exploitation est un terme général qui englobe de nombreuses violations des droits de l'enfant. À titre d'exemple, l'article 19 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, examiné au chapitre précédent, porte sur la violence et l'exploitation.

L'article 36 vise l'exploitation dans un sens plus global.

Art. 36 Les États parties protègent l'enfant contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être.

Le présent chapitre traite de l'exploitation sexuelle et de l'exploitation économique, deux questions particulièrement préoccupantes pour les personnes qui ont comparu devant le Comité.

L'article 32 de la Convention a trait à l'exploitation économique et au travail des enfants :

Par. 32(1) Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social.

(2) Les États parties prennent des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives pour assurer l'application du présent article. À cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des autres instruments internationaux, les États parties, en particulier :

- a) Fixent un âge minimum ou des âges minimums d'admission à l'emploi;
- b) Prévoient une réglementation appropriée des horaires de travail et des conditions d'emploi;

c) Prévoient des peines ou autres sanctions appropriées pour assurer l'application effective du présent article.

Cette disposition va de pair avec la *Convention n° 138 de l'Organisation internationale du travail sur l'âge minimum d'admission à l'emploi*, mentionnée au chapitre 2, qui fixe de façon générale à 15 ans l'âge minimum pour occuper un emploi :

Art. 1 Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à poursuivre une politique nationale visant à assurer l'abolition effective du travail des enfants et à élever progressivement l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail à un niveau permettant aux adolescents d'atteindre le plus complet développement physique et mental.

Par. 2(1) Tout Membre qui ratifie la présente convention devra spécifier, dans une déclaration annexée à sa ratification, un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail sur son territoire et dans les moyens de transport immatriculés sur son territoire; sous réserve des dispositions des articles 4 à 8 de la présente convention, aucune personne d'un âge inférieur à ce minimum ne devra être admise à l'emploi ou au travail dans une profession quelconque.

(2) Tout Membre ayant ratifié la présente convention pourra, par la suite, informer le Directeur général du Bureau international du Travail, par de nouvelles déclarations, qu'il relève l'âge minimum spécifié précédemment.

(3) L'âge minimum spécifié conformément au paragraphe 1 du présent article ne devra pas être inférieur à l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire, ni en tout cas à quinze ans.

Les articles 34 et 35 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* portent sur l'exploitation sexuelle et la traite des enfants (la question de la traite sera étudiée plus en détail au chapitre 11).

Art. 34 Les États parties s'engagent à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle. À cette fin, les États prennent en particulier toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher:

a) Que des enfants ne soient incités ou contraints à se livrer à une activité sexuelle illégale;

b) Que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques sexuelles illégales;

c) Que des enfants ne soient exploités aux fins de la production de spectacles ou de matériel de caractère pornographique.

Art. 35 Les États parties prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit.

Toutes les dispositions citées plus haut sont appuyées par le *Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, qui élargit la protection accordée aux enfants dans les articles de la Convention qui visent les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger, l'adoption, l'exploitation économique et la traite des enfants.

B. ARTICLES 34 À 36 ET PROTOCOLE FACULTATIF : EXPLOITATION SEXUELLE

Quoiqu'il n'ait pas obtenu des témoins une grande quantité d'informations sur le recours à la *Convention relative aux droits de l'enfant* en ce qui concerne l'exploitation sexuelle, le Comité reconnaît que la question est importante. La pornographie infantile, l'exploitation sexuelle sur Internet, l'exploitation sexuelle à des fins commerciales et les agressions sexuelles ont souvent été abordées au cours des audiences, mais rarement examinées à fond. Le Comité des droits de l'enfant s'est intéressé à l'exploitation sexuelle dans ses dernières *Observations finales* :

Le Comité se félicite du rôle que joue le Canada sur la scène nationale et internationale pour ce qui est de promouvoir la sensibilisation au phénomène de l'exploitation sexuelle et de lutter contre ce phénomène, et prend acte notamment de l'adoption en 1997 d'amendements au Code pénal (projet de loi C-27) et du dépôt en 2002 du projet de loi C-15A, visant à faciliter l'appréhension des personnes sollicitant les services d'enfants victimes d'exploitation sexuelle et les poursuites contre ces personnes, et devant permettre notamment de poursuivre au Canada tout ressortissant canadien pour un acte d'exploitation sexuelle sur enfant commis à l'étranger. Le Comité est en revanche préoccupé par la vulnérabilité des enfants des rues et en particulier des enfants autochtones.

Ceux-ci sont surreprésentés dans le commerce sexuel, qui leur apparaît comme un moyen de survie. Le Comité s'inquiète aussi de l'accroissement du nombre des femmes et des enfants étrangers faisant l'objet de la traite qui entrent sur le sol canadien.

Le Comité recommande à l'État partie d'améliorer encore la protection et l'assistance fournies aux victimes d'exploitation sexuelle et de traite, y compris sur le plan de la prévention, de la réinsertion sociale, de l'accès aux soins de santé et à une assistance psychologique, toutes mesures qui doivent être prises dans le respect des spécificités culturelles et de manière coordonnée, ce qui passe notamment par une coopération plus étroite avec les organisations non gouvernementales et les pays d'origine¹⁹⁰.

Le rapport final de l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants¹⁹¹ fait ressortir le problème de l'exploitation sexuelle et ses conséquences: il indique que les victimes sont plus susceptibles de faire des fugues, ce qui les rend encore plus vulnérables à l'exploitation sexuelle dans la rue. Dans son récent rapport, le Sous-comité de l'examen des lois sur le racolage du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes signale que la première expérience de prostitution chez beaucoup de personnes se situe entre 14 et 18 ans¹⁹².

Internet et les nouvelles technologies électroniques sont aussi une grande source de préoccupation. Les chiffres communiqués par Faye Mishna, de l'Université de Toronto, et cités dans le chapitre précédent sont particulièrement révélateurs. M^{me} Mishna a indiqué qu'Internet facilite la distribution de matériel de pornographie infantile, et qu'en outre 46 p. 100 des enfants et des jeunes sondés au Canada avaient fait l'objet d'avances sexuelles non sollicitées et de propos à caractère sexuel déplacés dans les salons de clavardage. Le Comité s'intéresse énormément aux initiatives qui ont pour objet de combattre l'exploitation sexuelle pratiquée sur Internet et au moyen des téléphones cellulaires, car ces technologies sont de plus en plus accessibles aux jeunes et l'imposition de limites et de restrictions est difficile.

¹⁹⁰ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 52 et 53.

¹⁹¹ Paulo Sérgio Pinheiro, *Rapport mondial sur la violence à l'encontre des enfants*, 2006, www.violencestudy.org/r25.

¹⁹² Sous-comité de l'examen des lois sur le racolage du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, *Le défi du changement : Étude des lois pénales en matière de*

L'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants a également mis en lumière le nombre beaucoup plus élevé de filles que de garçons exploités sexuellement. Confirmant l'information donnée par Marilyn Hedlund, de la Division des services à l'enfance et à la famille du gouvernement de la Saskatchewan, et Angela Cameron, du FRED Centre for Research on Violence against Women and Children, le rapport de l'ONU signale que la majorité des enfants exploités sexuellement, notamment à des fins commerciales, et victimes de violence sexuelle sont des filles. Sudabeh Mashkuri, du Metro Action Committee on Violence Against Women and Children, a, dans un mémoire présenté au Comité, fourni des statistiques montrant qu'au Canada les filles subissent en général plus d'agressions sexuelles et physiques commises par des membres de la famille que les garçons et risquent quatre fois plus d'être violentées sexuellement. Des statistiques révèlent que les filles sont les victimes dans huit agressions sexuelles sur dix commises par des membres de la famille contre des enfants ou des jeunes¹⁹³.

La *Convention relative aux droits de l'enfant* consacre plusieurs articles et un protocole facultatif au problème de l'exploitation sexuelle. Comme il s'agit de toute évidence d'un problème grave, le Comité estime qu'il faudrait une action plus poussée pour renforcer la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle au Canada. D'abord, **le Comité tient à souligner la Stratégie nationale pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle sur Internet**, qui vise à : accroître la capacité des services de police dans ce domaine; informer et sensibiliser le public pour éviter de faire des victimes; et favoriser la création de partenariats avec le milieu de l'apprentissage en ligne, le secteur privé et les autres ordres de gouvernement pour établir des stratégies efficaces de sensibilisation et d'éducation du public et de prévention du crime. Le Comité constate tout particulièrement le bon travail effectué par Cyberaide.ca, site servant à dénoncer l'exploitation sexuelle des enfants qui a été lancé dans l'ensemble du pays en janvier 2005. Suivant l'orientation de la Stratégie nationale, ainsi que les commentaires sur la prostitution faits par le Sous-comité de l'examen des lois sur le racolage du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, le

prostitution au Canada, décembre 2006, p. 11,
<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/just/reports/rp2599932/justrp06:sslrp06-f.pdf>.

Comité demande au gouvernement fédéral d'établir une stratégie nationale visant expressément à combattre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales.

RECOMMANDATION 6

En vertu des articles 34 à 36 de la *Convention relative aux droits de l'enfant et du Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore et mette en œuvre une stratégie pour combattre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, qui traite des questions suivantes :

- les prédateurs qui créent une demande pour l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales;
- les entreprises et les réseaux fondés sur l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales;
- les nouvelles technologies et leurs incidences sur la pornographie juvénile et l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales;
- les secteurs problématiques pour ce qui est du rôle joué par les enfants dans l'industrie de la mode, le milieu de la commercialisation, les médias et l'industrie des voyages et du tourisme.

C. ARTICLES 32 ET 36 : EXPLOITATION ÉCONOMIQUE

Comme mentionné précédemment, le Canada n'a pas encore ratifié une des deux conventions fondamentales sur le travail des enfants : la *Convention n° 138 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi*. Bien que le Canada demeure respectueux en général des principes énoncés dans cette convention, des témoins du Bureau international du travail et du Congrès du travail du Canada ont dit que l'absence de ratification donne une mauvaise réputation au Canada aux yeux des 147 autres États parties¹⁹⁴.

Le Comité des droits de l'enfant formule la même critique dans ses *Observations finales* :

¹⁹³ Voir aussi Lucie Ogrodnik, rév., *La violence familiale au Canada : un profil statistique 2006*, Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, juillet 2006.

¹⁹⁴ Témoignages de Jane Stewart et de Frans Roselaars.

Le Comité note avec une grande satisfaction que le Canada a dégagé des ressources pour travailler à l'échelon international à l'élimination de l'exploitation économique des enfants. Il regrette toutefois le manque d'informations fournies dans le rapport de l'État partie sur la situation en la matière sur son propre territoire. Il est en outre préoccupé de ce que le Canada n'ait pas ratifié la Convention n° 138 de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi et constate avec inquiétude que des enfants de moins de 13 ans participent à l'activité économique.

Le Comité recommande à l'État partie de ratifier la Convention n° 138 de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi et de prendre les mesures nécessaires à son application effective. Il encourage en outre l'État partie à entreprendre des recherches de visée nationale afin de procéder à une évaluation complète de l'ampleur du problème du travail des enfants et de prendre, le cas échéant, des mesures pour prévenir efficacement l'exploitation d'enfants par le travail au Canada¹⁹⁵.

Le gouvernement fédéral n'arrive pas à ratifier la Convention parce que chaque province a compétence pour fixer son propre âge minimum. Actuellement, certaines provinces enfreignent l'âge limite prévu par la Convention n° 138. Ainsi, l'Alberta fixe l'âge minimum à 12 ans (avant d'occuper un emploi, l'enfant doit obtenir la permission de ses parents et du directeur des Normes d'emploi)¹⁹⁶. Quelques provinces ne veulent pas se mêler de la participation des enfants au travail sur la ferme familiale.

Invoquant à l'appui de ses arguments les obligations du Canada énoncées dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* et la Convention n° 138, Barbara Byers, du Congrès du travail du Canada, a dit se préoccuper des enfants qui sont sur le marché du travail, non pas parce qu'ils ne devraient jamais être autorisés à exercer un emploi avant 15 ans, mais en raison des problèmes liés à la fréquentation scolaire, aux blessures et à l'exploitation. Elle déplore le sort des enfants qui doivent manquer l'école pour travailler et le nombre d'accidents qui impliquent des enfants dans les fermes et les autres lieux de travail. Dans un article de *Law Now*, Linda McKay-Panos cite un rapport de Statistique Canada selon lequel les jeunes qui travaillent plus de 30 heures par semaine sont 2,4 fois plus susceptibles d'abandonner l'école avant d'obtenir leur diplôme. Elle ajoute qu'entre

¹⁹⁵ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 50 et 51.

¹⁹⁶ Les enfants de moins de 15 ans sont autorisés à travailler deux heures pendant les journées scolaires et huit heures les autres journées.

2000 et 2004, 12 personnes de 12 à 19 ans sont mortes au travail en Alberta. Elle fait aussi état d'un rapport du gouvernement de l'Alberta selon lequel les jeunes travailleurs (entre 15 et 24 ans) sont plus susceptibles de se faire blesser dans leur emploi que les travailleurs plus âgés parce qu'ils n'ont pas les habiletés nécessaires pour faire fonctionner l'équipement. Un sondage réalisé en 2005 auprès d'étudiants de la Colombie-Britannique a révélé que le cinquième d'entre eux avaient déclaré s'être blessés au travail¹⁹⁷.

Barbara Byers a dit au Comité qu'un des grands problèmes posés par le travail est le fait que les enfants connaissent rarement les lois et les règlements, ou leurs droits, et sont incapables de déterminer dans quels cas un employeur agit équitablement. Ainsi, les jeunes travailleurs ne savent pas nécessairement dans quels cas ils ont droit à des pauses ou à un salaire. Ils ne connaissent pas nécessairement, non plus, leur droit de travailler sans subir de harcèlement sexuel. M^{me} Byers a signalé que certains jeunes sont même blâmés pour des accidents qui se produisent au travail et qu'ils peuvent se faire congédier s'ils tentent de défendre leurs droits.

Le Comité sait que le gouvernement fédéral n'a pas la compétence pour demander aux provinces de modifier leurs lois sur l'âge d'emploi minimum. Toutefois, pour assurer la protection des droits des enfants au Canada, **le gouvernement fédéral devrait entreprendre un dialogue suivi avec les provinces et les territoires au sujet du travail des enfants**. Ensemble, ils pourraient examiner en détail la raison d'être de la *Convention n° 138 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi* et les raisons pour lesquelles certaines provinces veulent un âge plus bas. Ils devraient aussi étudier les problèmes concernant la fréquentation scolaire, les blessures au travail et les normes d'emploi. Comme l'ont indiqué également Barbara Byers et les représentants du Bureau international du travail, le Comité ne veut pas empêcher les enfants de travailler sur la ferme familiale ou de garder des enfants plus jeunes. L'acquisition d'une expérience de travail est enrichissante pour eux. Le Comité entretient cependant de sérieuses réserves sur les conditions de travail et juge nécessaire que les enfants aient la possibilité d'obtenir

¹⁹⁷ Linda McKay-Panos, « Child Labour: Just an International Issue? », *Law Now*, vol. 31(1), septembre/octobre 2006, p. 63.

leur diplôme d'études secondaires avant de s'intégrer pour de bon au marché du travail. Les droits et l'intérêt supérieur des enfants devraient guider toutes les initiatives prises dans ce domaine.

RECOMMANDATION 7

En vertu des articles 32 et 36 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires ainsi que les parents veillent à ce que les enfants qui travaillent le fassent dans des conditions sécuritaires, reçoivent de l'information sur leurs droits et soient encouragés à poursuivre leurs études.

Chapitre 8 - Articles 37 et 40 : Enfants en conflit avec la loi

A. INTRODUCTION

La justice applicable aux adolescents et la détention des mineurs sont des questions d'actualité au Canada et dans le monde. Des gouvernements de pays industrialisés tentent tant bien que mal d'adopter de nouvelles mesures législatives pour réprimer la criminalité chez les jeunes et assurer leur réadaptation.

Les articles 37 et 40 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* visent les enfants en conflit avec la loi. Voici l'article 37 :

Art. 37 Les États parties veillent à ce que :

a) Nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ni la peine capitale ni l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération ne doivent être prononcés pour les infractions commises par des personnes âgées de moins de dix-huit ans;

b) Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible;

c) Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites, sauf circonstances exceptionnelles;

d) Les enfants privés de liberté aient le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale, et à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière.

Cet article vise à ce qu'aucun enfant ne soit privé de sa liberté arbitrairement ou illégalement et à ce qu'un enfant en détention ait le droit d'avoir accès rapidement à une aide juridique ou autre et le droit de contester la légalité de sa détention. Il affirme que les États ne doivent priver un enfant de sa liberté qu'en dernier ressort et pendant une période aussi brève que possible. Les enfants ne peuvent jamais être condamnés à la peine capitale ou à l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération ou de mise en liberté sous condition. Enfin, l'article 37 exige que les enfants en détention soient séparés des adultes sauf s'il est jugé bon de ne pas le faire dans leur intérêt supérieur. Toutefois, comme indiqué au chapitre 4, le Canada a ajouté cette clause de réserve à l'alinéa 37c) :

Le gouvernement du Canada accepte les principes généraux prévus à l'alinéa 37c) de la Convention, mais se réserve le droit de ne pas séparer les enfants des adultes dans les cas où il n'est pas possible ou approprié de le faire.

Des témoins ont dit que le gouvernement avait adopté cette clause de réserve pour se donner une marge de manœuvre dans les localités éloignées du Nord, pour éviter la situation où un enfant qui atteint l'âge de 18 ans pendant sa peine d'emprisonnement doit tout à coup être transféré dans un établissement pour adultes, et aussi pour apaiser les craintes quant à l'incarcération d'enfants avec de jeunes délinquants dangereux.

L'article 40 de la Convention encourage les États parties à appliquer des solutions de rechange aux peines traditionnelles et à éviter la détention des mineurs sauf si la réadaptation ne peut se faire sans une peine d'emprisonnement. Il énonce aussi les droits et garanties nécessaires à un juste procès et requiert l'établissement d'un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale.

Art. 40(1) Les États parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci.

(2) À cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des instruments internationaux, les États parties veillent en particulier :

a) À ce qu'aucun enfant ne soit suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale en raison d'actions ou d'omissions qui n'étaient pas interdites par le droit national ou international au moment où elles ont été commises;

b) À ce que tout enfant suspecté ou accusé d'infraction à la loi pénale ait au moins le droit aux garanties suivantes :

i) Être présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie;

ii) Être informé dans le plus court délai et directement des accusations portées contre lui, ou, le cas échéant, par l'intermédiaire de ses parents ou représentants légaux, et bénéficier d'une assistance juridique ou de toute autre assistance appropriée pour la préparation et la présentation de sa défense;

iii) Que sa cause soit entendue sans retard par une autorité ou une instance judiciaire compétentes, indépendantes et impartiales, selon une procédure équitable aux termes de la loi, en présence de son conseil juridique ou autre et, à moins que cela ne soit jugé contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant en raison notamment de son âge ou de sa situation, en présence de ses parents ou représentants légaux;

iv) Ne pas être contraint de témoigner ou de s'avouer coupable; interroger ou faire interroger les témoins à charge, et obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans des conditions d'égalité;

v) S'il est reconnu avoir enfreint la loi pénale, faire appel de cette décision et de toute mesure arrêtée en conséquence devant une autorité ou une instance judiciaire supérieure compétentes, indépendantes et impartiales, conformément à la loi;

vi) Se faire assister gratuitement d'un interprète s'il ne comprend ou ne parle pas la langue utilisée;

vii) Que sa vie privée soit pleinement respectée à tous les stades de la procédure.

3) Les États parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

a) D'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale;

b) De prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés.

4) Toute une gamme de dispositions, relatives notamment aux soins, à l'orientation et à la supervision, aux conseils, à la probation, au placement familial, aux programmes d'éducation générale et professionnelle et aux solutions autres qu'institutionnelles seront prévues en vue d'assurer aux enfants un traitement conforme à leur bien-être et proportionné à leur situation et à l'infraction.

En définitive, la *Convention relative aux droits de l'enfant* exige des États parties qu'ils élaborent et mettent en œuvre une politique complète d'application de la justice pour les jeunes et les encourage à établir un système de justice spécialisé dont l'objectif suprême est la réintégration sociale des enfants. La politique d'application de la justice pour les jeunes devrait porter sur la prévention de la délinquance; les interventions sans recours à la procédure judiciaire et les interventions dans le contexte de la procédure judiciaire; l'âge minimum de la responsabilité criminelle et l'âge maximum applicable à la justice pour les jeunes; les garanties d'un procès équitable; la privation de liberté, y compris la détention avant le procès et l'incarcération après le procès¹⁹⁸.

B. TAUX DE DÉTENTION DES JEUNES AU CANADA

Le Canadien moyen pourrait penser que la détention des jeunes dans son pays ne suscite pas d'inquiétudes; en fait, le Comité a pris connaissance de faits qui révèlent

¹⁹⁸ Comité des droits de l'enfant, *General Comment No. 10: Children's Rights in Juvenile Justice*, version non révisée, CRC/C/GC/10, 2 février 2007; Florence Martin et John Parry-Williams, « The Right not to Lose Hope: Children in Conflict with the Law – A Policy Analysis and Examples of Good Practice », Save the Children, 2005, www.rb.se/NR/rdonlyres/F6E94ABB-559E-40A4-8EEE-B258B8DB553A/0/TheRightnottoLoseHope.pdf.

clairement que cette question préoccupe grandement les défenseurs des droits des enfants. Des témoins ont informé le Comité que le pourcentage d'enfants en détention au Canada est supérieur à celui de la plupart des autres pays démocratiques et industrialisés et que les enfants appartenant aux minorités ethniques et aux communautés autochtones y sont représentés de façon disproportionnée¹⁹⁹.

L'entrée en vigueur de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*²⁰⁰ en 2003 avait pour objet de diminuer le taux de détention des jeunes. Cette loi, qui a remplacé la *Loi sur les jeunes contrevenants*, vise à ce que le tribunal n'impose un placement sous garde que si l'adolescent a commis une infraction avec violence; n'a pas respecté les peines ne comportant pas de placement sous garde qui lui ont déjà été imposées; a commis un acte criminel pour lequel un adulte est passible d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans; ou, dans des cas exceptionnels, a commis un acte criminel, et l'imposition d'une peine autre que le placement sous garde enfreindrait les objectifs et principes de la Loi en matière de détermination de la peine.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le nombre de jeunes de 12 à 17 ans placés sous garde (en milieu fermé, en milieu ouvert ou en détention provisoire) est passé de 25 000 en 1999-2000 à 17 100 en 2003-2004. Le taux d'incarcération (taux quotidien moyen de jeunes sous garde par tranche de 10 000 jeunes) se situait à 8,8 p. 100 en 2003, ce qui représentait une baisse de 55 p. 100 par rapport à 1994-1995. Le nombre de jeunes placés en milieu fermé est en baisse lui aussi : il a diminué de 43 p. 100 entre 2002-2003 et 2003-2004. Enfin, le taux de détention après condamnation représenté par les adolescentes est passé de 16 p. 100 à 13 p. 100 entre 1999-2000 et 2003-2004²⁰¹.

Cependant, toutes les statistiques ne sont pas positives. La proportion des jeunes autochtones admis en détention après condamnation a augmenté de 2002-2003 à 2003-2004, passant de 22 p. 100 à 28 p. 100 du total des jeunes admis en détention après

¹⁹⁹ William Schabas, directeur, Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland, témoignage devant le Comité, 21 mars 2005. Voir aussi Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Juvenile Justice, Innocenti Digest n° 3*, janvier 1998, p. 13, <http://unicef-ircdc.org/publications/pdf/digest3e.pdf>.

²⁰⁰ L.C. 2002, ch. 1.

²⁰¹ Donna Calverley, « Les services communautaires et le placement sous garde des jeunes au Canada, 2003-2004 », *Juristat*, Centre canadien de la statistique juridique, cat. n° 85-002-XPF, vol. 26(2), mars 2006.

condamnation chez les garçons et de 28 p. 100 à 35 p. 100 chez les filles²⁰². Non seulement le pourcentage plus élevé d'adolescentes autochtones est notable, mais il ne faut pas perdre de vue que, selon des témoignages présentés devant le Comité, 5 p. 100 seulement de la population totale de jeunes au Canada est composée d'Autochtones. Le nombre de jeunes autochtones placés sous garde, et surtout d'adolescentes autochtones, est particulièrement élevé²⁰³. Il reste qu'en dépit des améliorations, le Canada continue d'avoir un taux de détention plus élevé que la plupart des autres pays industrialisés et, de ce fait, manque clairement aux obligations que lui impose la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Les pourcentages sont plus élevés dans certaines provinces que dans d'autres. Le Comité a cherché à se renseigner sur les jeunes en conflit avec la loi en Saskatchewan, car on lui avait signalé qu'en juin 2004 cette province avait le plus haut taux de procédures intentées devant les tribunaux pour adolescents au Canada et le taux le plus élevé d'incarcération des jeunes. La proportion de jeunes qui ont fait l'objet d'accusations en Saskatchewan est plus de deux fois supérieure à celle du Canada. Une étude publiée par Statistique Canada en décembre 2005 a révélé que le nombre de jeunes en détention après condamnation a diminué dans tout le Canada et que c'est la Saskatchewan qui a enregistré la baisse la plus marquée (-24 p. 100)²⁰⁴. Kearney Healy, avocat, a informé le Comité que de 75 à 80 p. 100 des jeunes placés sous garde en Saskatchewan ont un handicap, et le gouvernement de cette province a dit que 75 p. 100 des jeunes placés sous garde sont Autochtones, alors que seulement 14 p. 100 des jeunes de la province sont Autochtones²⁰⁵.

Des témoins comme William Schabas, du Irish Centre for Human Rights, se sont dits mécontents du fait que le Canada viole la Convention par son taux élevé de détention des jeunes. Dans ses *Observations finales*, le Comité des droits de l'enfant a indiqué ce qui suit :

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Les grandes questions touchant les enfants autochtones sont examinées plus en détail au chapitre 16.

²⁰⁴ Statistique Canada, « Services correctionnels pour adolescents : indicateurs clés », *Le Quotidien*, 1^{er} décembre 2005, www.statcan.ca/Daily/Francais/051201/q051201a.htm.

²⁰⁵ Gouvernement de la Saskatchewan, « New Directions for Youth Services: The Saskatchewan Youth Services Model ».

Le Comité prend note avec satisfaction de l'adoption en avril 2003 d'une nouvelle législation. Il se félicite des initiatives de prévention de la criminalité et des alternatives aux procédures judiciaires. Il n'en reste pas moins préoccupé de ce que des condamnations pour adultes sont fréquemment imposées à des enfants dès l'âge de 14 ans; de ce que le nombre de jeunes en détention figure parmi les plus élevés des pays industrialisés; de ce que le placement de délinquants mineurs et adultes dans les mêmes lieux de détention est toujours légal et de ce qu'il est possible d'avoir accès aux dossiers concernant des mineurs et de rendre publique l'identité des mineurs délinquants. De plus, l'idée que se fait le grand public de la délinquance juvénile semble faussée par les stéréotypes que véhiculent les médias.

Le Comité recommande à l'État partie de poursuivre ses efforts en vue d'établir un système de justice pour mineurs qui intègre pleinement dans sa législation, dans ses politiques et dans sa pratique les dispositions et les principes de la Convention, en particulier ses articles 3, 37, 40 et 39, ainsi que les autres normes internationales applicables dans ce domaine, telles que l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté et les Directives relatives aux enfants dans le système de justice pénale. En particulier, le Comité invite instamment l'État partie à :

- a) Veiller à ce qu'aucun individu de moins de 18 ans ne soit jugé comme un adulte, quelles que soient les circonstances ou la gravité de l'infraction commise;
- b) Garantir que les opinions des enfants soient dûment prises en considération et respectées dans toutes les procédures judiciaires les intéressant;
- c) Veiller à ce que le droit au respect de la vie privée de tous les enfants en conflit avec la loi soit pleinement respecté, conformément à l'article 40, paragraphe 2 b) vii) de la Convention;
- d) Prendre les mesures qui s'imposent (par exemple des mesures de substitution à la privation de liberté ou la libération conditionnelle) pour réduire considérablement le nombre d'enfants en détention et veiller à ce que la détention ne soit imposée qu'en dernier ressort et pour une période

aussi brève que possible et à ce qu'en tout état de cause, les enfants soient toujours détenus séparément des adultes²⁰⁶.

Kearney Healy a expliqué au Comité pourquoi, à son avis, les pourcentages sont aussi élevés en Saskatchewan :

[...] nous avons tendance à davantage miser sur le contrôle que sur le développement des jeunes en difficulté [...] [B]eaucoup d'enfants sont en grande difficulté parce qu'ils ne connaissent pas leurs parents, du fait que leur taux de suicide est élevé et ainsi de suite. Ils sont marginalisés à plus d'un titre et, plutôt que de répondre à leurs besoins, nous avons simplement cherché à les contrôler²⁰⁷.

Bill Thibodeau, du centre pour jeunes EGADZ de Saskatoon, a rappelé énergiquement l'incapacité des autorités à répondre aux besoins des jeunes en conflit avec la loi :

Hier, j'ai participé à une réunion en compagnie d'un garçon de 17 ans qui avait participé à un combat particulièrement violent il y a quatre ans. C'était un combat à main nue, sans arme. Or, depuis quatre ans, aucune école n'est disposée à l'accepter. Ce n'est qu'hier, enfin, qu'une école a déclaré qu'elle était prête à l'accepter mais pour une heure par semaine seulement. C'est stupide! Comment parvenir à mobiliser ce jeune, comment lui dire qu'il peut s'attendre à plus? Il aura bientôt 18 ans et, à moins qu'il n'entretienne un véritable espoir d'avenir, il finira par intégrer une bande de rue et il fera partie de ceux à propos [de] qui on dira : « Eh bien, nous avons tout essayé, mais on dirait qu'il n'a pas compris²⁰⁸. »

La réticence des autorités à promouvoir véritablement le recours à des mesures de rechange ou de réadaptation paraît être une question très préoccupante non seulement en Saskatchewan, mais aussi dans l'ensemble du Canada.

Le Comité estime qu'il est devenu urgent, pour les gouvernements du pays, de revoir leurs façons d'aborder les questions de justice pénale et de détention applicables aux adolescents afin de corriger le taux élevé de détention que le Canada enregistre par rapport aux autres pays industrialisés et d'amener celui-ci à se conformer à l'objet de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

²⁰⁶ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 56 et 57.

²⁰⁷ Témoignage de Kearney Healy.

Le Comité constate que le recours à des mesures de rechange ne suffit pas. Les enfants en conflit avec la loi se trouvent souvent dans cette situation à cause d'une série d'autres problèmes et expériences vécus beaucoup plus tôt dans leur vie. Comme l'indique un rapport de l'organisme Save the Children, en traitant les jeunes comme des criminels sans s'attaquer aux problèmes qui les ont amenés à enfreindre la loi, on les rend encore plus marginaux et plus vulnérables²⁰⁸. **Pour honorer leurs obligations et remédier au taux élevé de jeunes détenus, les gouvernements devraient mettre en œuvre des stratégies plus efficaces de détermination des problèmes et d'intervention dès les premiers stades.** Si les enfants qui ont des besoins spéciaux ou qui ont été en contact avec le système de protection de l'enfance finissent souvent par avoir des démêlés avec la justice, il faut adopter des solutions pendant qu'ils sont vus par des professionnels de la santé ou de la protection de l'enfance. Le traitement d'un problème sur le tard ne sera jamais aussi fructueux qu'une intervention dès les premiers stades. Le problème réside davantage dans l'approche générale de la société face aux enfants que dans le système de justice pour les jeunes. Par un examen plus attentif des grands problèmes, le gouvernement fédéral sera à même de trouver des moyens plus efficaces d'affronter les causes fondamentales de la criminalité chez les jeunes et de venir en aide aux jeunes en conflit avec la loi en les laissant dans leur famille et dans leur milieu de vie et en leur procurant de meilleurs outils qui leur permettront de faire des choix plus judicieux.

Pour ce qui est des mesures de rechange, **le gouvernement fédéral doit travailler de façon proactive avec les provinces et les territoires à la mise en œuvre effective de mesures de rechange destinées aux jeunes en conflit avec la loi.** Les mesures de justice réparatrice axées sur la responsabilité du délinquant à l'égard de la victime, sur l'intégration du délinquant et sur le rétablissement d'un climat social harmonieux sont importantes pour la réalisation de cet objectif. Comme le prescrit l'article 37, la détention

²⁰⁸ Bill Thibodeau, directeur exécutif, EGADZ (Saskatoon Downtown Youth Centre Inc.), témoignage devant le Comité, 19 septembre 2006.

²⁰⁹ Martin et Parry-Williams, *The Right not to Lose Hope: Children in Conflict with the Law – A Policy Analysis and Examples of Good Practice*. Voir aussi le mémoire présenté par Betty Ann Pottruff, directrice générale, Planification et évaluation des politiques, ministère de la Justice de la Saskatchewan, témoignage d'Otto Driedger; Peter Leuprecht, professeur, Université du Québec à Montréal, témoignage devant le Comité, 21 février 2005.

doit punir seulement les crimes les plus graves²¹⁰. L'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants signale que la « détention devrait être réservée aux enfants délinquants qui sont considérés comme présentant un danger véritable pour autrui²¹¹ [...] ». Otto Driedger, de l'Université de Regina, a affirmé que, pour en venir à respecter la Convention, il faudrait opter pour des modèles de justice réparatrice « – non pas en tant que solution de remplacement absolue, mais en tant que formule parallèle – nous parviendrons à combattre la polarisation. Toutefois, il faudra du temps²¹² ».

Le gouvernement de la Saskatchewan a adopté certaines mesures de rechange pour combattre les taux élevés de criminalité et de détention chez les jeunes. Beaucoup de ces mesures pourraient servir de modèle au reste du pays. Par exemple, dans un mémoire soumis au Comité, Betty Ann Pottruff a donné des renseignements sur les programmes éducatifs destinés aux jeunes délinquants et sur le recours à des tribunaux spéciaux pour le traitement des toxicomanes et la violence familiale. Elle a indiqué que la Saskatchewan comptait de plus en plus sur le pouvoir discrétionnaire de la police pour les accusations, les programmes de déjudiciarisation, les processus extra-judiciaires et l'orientation d'un plus grand nombre de jeunes vers les services de santé aux fins d'évaluation et de traitement. Elle a informé le Comité des programmes spéciaux axés sur les infractions courantes chez les jeunes, comme les vols d'automobiles. Le programme de lutte contre les vols d'automobiles combine la surveillance, le placement sous garde, l'éducation et des mesures de rechange pour les délinquants primaires, ce qui a conduit à une réduction de 44,1 p. 100 des vols à Regina. Bill Thibodeau a aussi parlé au Comité de programmes appliqués en Saskatchewan qui amènent des jeunes – « que les services de police et les services du procureur considèrent comme ce qu'il y a de pire à Saskatoon²¹³ » – à s'intéresser à certaines activités. Il a expliqué que des jeunes en conflit avec la loi ont participé à ces programmes et

sont ressortis transformés ayant trouvé la pleine possession de leurs moyens et s'intéressant désormais vraiment à notre collectivité. Ils sont

²¹⁰ Témoignage de Peter Leuprecht; témoignage d'Otto Driedger; Martin et Parry-Williams, *The Right not to Lose Hope: Children in Conflict with the Law – A Policy Analysis and Examples of Good Practice*.

²¹¹ Rapport de l'expert indépendant chargé de l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants, par. 112.

²¹² Témoignage d'Otto Driedger.

²¹³ Témoignage de Bill Thibodeau.

prêts à donner beaucoup de leurs temps libres et de leur énergie pour améliorer leur collectivité.

Cette transformation n'est pas le produit de la supervision, mais de l'emballement des jeunes face à la possibilité de passer de ce qu'ils sont à l'état d'adulte ayant réussi. Celui ou celle qui aurait pu être le gamin du fond de la classe que personne n'aime, passe devant et dit au reste de la classe « réveillez-vous, nous pouvons améliorer le monde ». Ce genre de démarche est incroyablement payante²¹⁴.

Kearney Healy a fait au Comité une autre proposition intéressante sur la façon d'aborder les jeunes en conflit avec la loi : la création d'un « comité d'accompagnement » du jeune qui réunirait le travailleur social, un enseignant, un représentant de l'aide juridique et des intervenants appartenant à la famille et qui serait chargé de trouver des solutions dans le milieu de vie du jeune.

C. CONDITIONS DE DÉTENTION

Au sujet des conditions de détention, certains témoins ont critiqué le Canada pour la clause de réserve qu'il a jointe à l'alinéa 37c) et pour l'hébergement occasionnel de jeunes avec des adultes dans les établissements de détention. Susan Reid, du Centre for Research on Youth at Risk de l'Université St. Thomas, à Fredericton, a dit au Comité que les jeunes sont parfois installés avec les adultes non pas du fait de l'exception prévue dans l'intérêt supérieur de l'enfant, mais parce que c'est une solution pragmatique au problème de la surpopulation ou des lits vides, notamment dans des endroits comme les localités éloignées du Nord, où il est souvent difficile, voire impossible, de construire plusieurs établissements pour une population aussi restreinte. Le Comité des droits de l'enfant continue de déplorer la clause de réserve, regrettant les efforts plutôt lents, dit-il, du gouvernement pour la retirer. Il a indiqué que l'intérêt supérieur d'un enfant ne doit pas être interprété comme une question de commodité pour les États parties.

En définitive, le souci de séparer les enfants des adultes tient au besoin de protéger les enfants contre l'exploitation, les mauvais traitements et l'influence négative des adultes incarcérés. L'*Observation générale* du Comité qui porte sur la justice pour les jeunes

précise qu'« il a été amplement démontré que le placement d'enfants dans des prisons pour adultes compromet leur sécurité fondamentale, leur bien-être et leur capacité future de mener une vie honnête et de s'intégrer²¹⁵ ». Même les gardiens des établissements pour adultes sont une source de préoccupation, car ils ont souvent été formés pour traiter avec des adultes qui sont des criminels endurcis. Les défenseurs des enfants soutiennent que les mineurs devraient être séparés des adultes pour que leurs établissements de détention puissent répondre à leurs besoins particuliers²¹⁶.

Dans le même ordre d'idées, Judy Finlay, intervenante en chef du Bureau d'assistance à l'enfance de l'Ontario, et Peter Leuprecht, professeur à l'Université du Québec à Montréal, ont attiré l'attention du Comité sur le fait que des jeunes contrevenants et des jeunes ayant besoin de protection se retrouvent dans les mêmes établissements : « [D]ans certains centres de réadaptation, il y a une clientèle mixte de jeunes contrevenants, de jeunes prévenus et de jeunes en protection, condamnée à la garde fermée²¹⁷. »

L'influence négative, qui est une cause d'inquiétude dans le cas des enfants détenus avec des adultes, suscite aussi des préoccupations dans le cas des enfants confiés aux services de protection de l'enfance et qui sont en contact étroit avec de jeunes délinquants. Comme l'a fait observer M. Leuprecht : « La Commission des droits de la personne du Québec a conclu à l'illégalité de cette mixité qui continue néanmoins²¹⁸. » M^{me} Finlay a parlé du profond impact que cette mixité peut avoir sur des groupes d'enfants particulièrement marginalisés, comme les enfants autochtones.

Le Comité a appris que de jeunes délinquantes sont parfois logées dans les mêmes unités résidentielles que les garçons. Asia Czapska, de Justice for Girls, a parlé des prisons pour jeunes de Prince George et de Victoria, en Colombie-Britannique, où il s'agit d'une « pratique courante²¹⁹ ». Elle a dit que le gouvernement provincial invoque, à l'appui de ces mesures, les mêmes motifs que pour la mixité des mineurs et des adultes :

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Comité des droits de l'enfant, *General Comment No. 10*, par. 28c. [traduction]

²¹⁶ *Innocenti Digest*, n° 3, janvier 1998.

²¹⁷ Témoignage de Peter Leuprecht.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Asia Czapska, coordonnatrice de la stratégie de logement, Justice for Girls, témoignage devant le Comité, 21 septembre 2006.

il y a très peu de jeunes délinquantes, les filles logées séparément vivraient en fait dans des conditions d'isolement et il n'y a pas assez d'unités de détention pour séparer les filles et les garçons. M^{me} Czapska a indiqué au Comité que les adolescentes logées avec des garçons dans les centres de détention des deux villes mentionnées sont souvent victimes de harcèlement sexuel et d'agressions sexuelles.

M. Leuprecht a également fait remarquer que les conditions de détention dans certains établissements vont à l'encontre d'une série de droits de l'enfant et peuvent parfois être assimilées à un traitement inhumain et dégradant :

[...] les conditions dans lesquelles des jeunes sont détenus violent une série de droits fondamentaux reconnus par les instances provinciales, fédérales et internationales. Plus particulièrement, des mesures d'isolement et de retrait sont imposées d'une manière hautement critiquable et que l'on peut qualifier au moins de traitement inhumain et dégradant. De plus, l'usage de la force par les surveillants est fréquent. Pour ce qui est du Québec, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a mené un grand nombre d'enquêtes dont les résultats sont affligeants²²⁰.

À la lumière de ces témoignages, le Comité a conclu que le Canada contrevient nettement aux obligations énoncées à l'article 37. La clause de réserve ajoutée par le Canada à cet article ne fait que faciliter le non-respect de la Convention. Par conséquent, **le gouvernement fédéral devrait retirer sa clause de réserve liée à l'article 37 de la Convention et entreprendre concrètement de travailler avec les provinces et les territoires pour faire en sorte que les jeunes ne soient plus détenus avec les adultes et que les filles ne soient plus détenues avec les garçons.** La Convention prévoit déjà des exceptions fondées sur l'intérêt supérieur de l'enfant, par exemple la situation d'un adolescent qui a presque 18 ans et qui devra très bientôt être transféré dans un établissement pour adultes et le cas de jeunes délinquants qui présentent un danger pour leurs codétenus. Au Canada, les gouvernements persistent à laisser les considérations pragmatiques passer avant l'intérêt supérieur de l'enfant. Pourtant, il existe souvent des solutions pratiques à ce type de problème : le gouvernement fédéral doit collaborer avec les provinces et les territoires en vue de les trouver.

²²⁰ Témoignage de Peter Leuprecht.

RECOMMANDATION 8

En vertu des articles 37 et 40 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral :

- retire sa clause de réserve visant l'article 37 de la Convention et entreprenne concrètement de travailler avec les provinces et les territoires pour faire en sorte que les jeunes ne soient plus détenus avec les adultes et que les filles ne soient plus détenues avec les garçons;
- s'engage à travailler proactivement avec les provinces et les territoires pour évaluer si la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* fonctionne bien et pour veiller à la mise en œuvre effective de mesures de rechange destinées aux jeunes en conflit avec la loi;
- collabore avec les provinces et les territoires à la formation des représentants des services de protection de l'enfance et des professionnels de la santé en vue de leur permettre de repérer les problèmes suffisamment tôt pour appliquer des stratégies d'intervention préventive à l'intention des enfants qui risquent d'avoir des démêlés avec la justice.

Chapitre 9 - Articles 9, 12, 19, 20 et 25 : Protection de l'enfance

A. INTRODUCTION

Plusieurs dispositions de la *Convention relative aux droits de l'enfant* portent sur la protection et le bien-être de l'enfant. Elles touchent en particulier aux situations où un enfant peut devoir être séparé de ses parents. L'article 9 présente les mesures générales qui doivent être en place avant que la séparation puisse se produire :

Par. 9(1) Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant.

(2) Dans tous les cas prévus au paragraphe 1 du présent article, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues.

(3) Les États parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

(4) Lorsque la séparation résulte de mesures prises par un État partie, telles que la détention, l'emprisonnement, l'exil, l'expulsion ou la mort (y compris la mort, quelle qu'en soit la cause, survenue en cours de détention) des deux parents ou de l'un d'eux, ou de l'enfant, l'État partie donne sur demande aux parents, à l'enfant ou, s'il y a lieu, à un autre membre de la famille les renseignements essentiels sur le lieu où se trouvent le membre ou les membres de la famille, à moins que la divulgation de ces renseignements ne soit préjudiciable au bien-être de l'enfant. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas en elle-même de conséquences fâcheuses pour la personne ou les personnes intéressées.

L'article 12 énonce le droit qu'a l'enfant d'exprimer son opinion dans ce type de procédure :

Par. 12(1) Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

(2) À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.

Les articles 19 et 20 portent sur la responsabilité qu'a l'État d'intervenir si un enfant est maltraité ou violenté :

Art. 19(1) Les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.

(2) Ces mesures de protection doivent comprendre, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire.

Par. 20(1) Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État.

(2) Les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.

(3) Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption

ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique.

Enfin, l'article 25 souligne la nécessité d'un examen périodique de la décision de séparer l'enfant de ses parents.

Art. 25 Les États parties reconnaissent à l'enfant qui a été placé par les autorités compétentes pour recevoir des soins, une protection ou un traitement physique ou mental, le droit à un examen périodique dudit traitement et de toute autre circonstance relative à son placement.

B. DROIT DE L'ENFANT D'ÊTRE ENTENDU ET DE PARTICIPER

Pendant les audiences qu'il a tenues dans tout le Canada, le Comité a appris que de nombreux enfants et adolescents confiés à la garde de l'État sont d'avis que l'on viole leurs droits prévus par la *Convention relative aux droits de l'enfant* parce qu'on ne prend pas en considération leur opinion dans les procédures et les décisions concernant leur bien-être. C'est un point de vue qui a été particulièrement mis en évidence dans les audiences tenues en Saskatchewan, notamment par Jessica McFarlane, du Saskatchewan Youth in Care and Custody Network, et Merv Bernstein, protecteur des enfants de la Saskatchewan. Dans un mémoire, M. Bernstein a écrit que « des jeunes vulnérables et sans aucun moyen ont l'impression de ne pas être entendus comme ils le devraient dans le cadre des procédures judiciaires²²¹ ».

M. Bernstein a dit au Comité que,

contrairement aux autres lois provinciales et territoriales de protection de l'enfance, la loi de la Saskatchewan sur les services à la famille et à l'enfant interdit explicitement qu'un enfant soit partie à une procédure et donc qu'il puisse directement participer à des poursuites en matière de protection de l'enfance, quel que soit son âge²²².

²²¹ Merv Bernstein, mémoire présenté au Comité.

²²² Témoignage de Merv Bernstein.

Il a indiqué que les lois de la Saskatchewan ne respectent pas les articles 9 et 12 de la Convention, selon lesquels les États parties doivent garantir à l'enfant le droit d'être représenté distinctement par un avocat lors d'audiences portant sur sa protection lorsque cette mesure est dans son intérêt supérieur, lorsque son opinion pourra ainsi être prise en considération, lorsqu'il a la capacité de donner des instructions à un avocat ou lorsque son intérêt diffère de celui des parents ou de l'État. À titre d'exemple, alors que la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*²²³ de l'Ontario accorde un rôle indépendant à l'avocat d'un enfant dans des procédures judiciaires ou administratives concernant le bien-être de celui-ci, le paragraphe 29(2) de la *Child and Family Services Act*²²⁴ de la Saskatchewan refuse aux enfants le droit d'être partie à ce genre d'instance. L'article 4 peut permettre que les désirs de l'enfant soient pris en considération dans la mesure du possible, compte tenu de son âge et de son degré de maturité, mais la loi n'autorise pas à agir dans son intérêt supérieur et donne la possibilité de ne pas prendre en considération l'opinion de l'enfant pour des raisons de logistique ou de commodité plutôt qu'en raison de son incapacité de communiquer son opinion. M. Bernstein a dit au Comité que la loi de la Saskatchewan insiste trop sur « les intérêts des parents [et] ne considère pas [les enfants] comme des êtres humains à part entière même s'ils ont des intérêts et des besoins en propre²²⁵ ».

Le Comité reconnaît que la protection de l'enfance relève principalement de la compétence provinciale, mais il est question dans ce cas-ci du respect et de l'application de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Il ne peut recommander que les provinces modifient leurs lois ou politiques en matière de protection de l'enfance; par contre, il peut **suggérer que les provinces et les territoires accordent plus d'importance à l'application effective des droits prévus par la Convention en ce qui a trait au bien-être de l'enfant. À cet égard, les gouvernements du Canada doivent examiner leurs lois concernant le droit de l'enfant d'être entendu.** Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, Merv Bernstein a fait valoir que les provinces devraient se doter de lois solides qui garantissent le droit de l'enfant d'être entendu, au lieu de faire en

²²³ L.R.O. 1990, ch. C.11.

²²⁴ R.S.S. 1989-1990, C-7.2.

²²⁵ Témoignage de Merv Bernstein.

sorte que la participation des enfants soit sollicitée dans certaines circonstances seulement. Jessica McFarlane a aussi, dans son mémoire, suggéré d'autoriser les enfants à participer ou à contribuer à l'établissement de leur plan d'intervention (études, placement dans un foyer d'accueil ou un foyer de groupe, intervention d'un travailleur social, etc.). Les services fonctionnent bien lorsqu'on tient compte des besoins particuliers de l'enfant pris en charge, qu'il s'agisse de counselling, d'un foyer ou d'un traitement médical adéquat. Il est essentiel de cerner les différents besoins pour édifier un système de protection de l'enfance bien adapté, qui défend les intérêts des enfants, et non ceux des parents ou de l'État. **Le Comité suggère que les gouvernements provinciaux et territoriaux examinent sérieusement la nécessité de favoriser la contribution des jeunes au processus de protection de l'enfance. Pour que la *Convention relative aux droits de l'enfant* soit respectée, il faut écouter le point de vue des enfants et à tout le moins prendre en considération leurs souhaits et leur intérêt supérieur.** Les enfants ne pourront prendre acte de leurs responsabilités dans le système de protection de l'enfance que s'ils ont le sentiment de pouvoir maîtriser leur propre vie.

C. PRÉCARITÉ DES PLACEMENTS

Jessica McFarlane a également parlé au Comité du problème des enfants pris en charge par l'État qui passent d'un foyer à l'autre. Ce phénomène est courant, car il faut souvent du temps pour trouver une place permanente dans une famille, et il arrive que cela ne se concrétise jamais. Dans un mémoire présenté au Comité et dans son témoignage verbal, M^{me} McFarlane a précisé que cette précarité peut causer des torts psychologiques à long terme aux enfants pris en charge. Sans stabilité et sans relations personnelles permanentes, ces enfants ont du mal à faire confiance aux autres. Les sentiments consécutifs de rejet, d'acceptation et, encore une fois, de rejet les empêchent de nouer facilement des relations personnelles durables qui sont importantes pour la stabilité ultérieure. Des études montrent que les enfants qui ont été continuellement ballottés d'un foyer à l'autre ont plus de difficulté à poursuivre leurs études et à s'adapter lorsqu'ils sortent du système de protection de l'enfance. Les conséquences à long terme de cette précarité peuvent être désastreuses pour des enfants qui sont déjà marginalisés et

vulnérables, par exemple les enfants autochtones, largement surreprésentés dans le système de protection de l'enfance.

Par conséquent, le Comité invite les gouvernements provinciaux et territoriaux à envisager de fixer uniformément à 18 ans l'âge limite légal auquel la protection cesse de s'appliquer pour que le Canada se conforme à la définition de l'enfant énoncée dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Les enfants sont de plus en plus mobiles de nos jours; il serait donc plus que jamais nécessaire d'uniformiser l'âge limite afin d'assurer une protection satisfaisante aux enfants vulnérables.

D. UNIFORMISATION DE L'ÂGE LIMITE DE LA PROTECTION

Au cours de ses audiences dans tout le Canada, le Comité s'est vu rappeler fréquemment qu'il n'y a pas d'âge limite uniforme pour le droit à la protection de l'enfance au Canada. La protection de l'enfance est un domaine de compétence exclusivement provinciale; c'est pourquoi l'âge limite à partir duquel un enfant est considéré comme autonome et n'a plus besoin de la protection de l'État varie d'une province à l'autre. Peter Dudding, de la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada, et Jahanshah Assadi, représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ont donné l'exemple de la Colombie-Britannique, où les jeunes bénéficient d'une certaine protection en vertu de la loi sur la protection de l'enfance jusqu'à l'âge de 19 ans, tandis qu'en Ontario l'âge limite est de 16 ans. Ces différences font que les fournisseurs de services qui s'occupent des jeunes migrants arrivés au Canada sans leurs parents appliquent des normes différentes pour deux des principales provinces d'accueil du pays; en Ontario, on ne peut pas adresser aux services de protection de l'enfance des enfants de plus de 16 ans qui arrivent sans leurs parents.

D'autres témoins ont souligné les écarts qui existent dans certaines provinces entre l'âge auquel un enfant est considéré comme autonome et l'âge de la scolarité obligatoire. Comme l'a indiqué Susan Reid, du Centre for Research on Youth at Risk, de l'Université St. Thomas :

Il est également intéressant de noter qu'au Nouveau-Brunswick on a voulu, par le biais de la Loi sur l'éducation, faire passer l'âge de scolarité obligatoire de 16 ans à 18 ans. En théorie, des enfants de 16 ou de 17 ans pourraient se retrouver sans abri mais tout de même être obligés de fréquenter l'école²²⁶.

Jessica McFarlane a formulé les mêmes arguments, en faisant remarquer qu'en plus de différents âges limites, on a différents niveaux de soutien pour les jeunes qui sortent du système de protection de l'enfance. Elle a signalé que, dans certaines provinces, les enfants qui atteignent l'âge limite en plein milieu de l'année scolaire peuvent tout à coup être privés de tous les services, à un moment de leur vie où ils se sentent déjà très marginalisés et vulnérables. La loi peut dans les faits leur enlever un réseau de soutien dont ils ont un besoin criant.

Le Comité est convaincu que, pour que le Canada respecte en tous points les obligations énoncées dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, **les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient examiner attentivement la nécessité d'un soutien post-intervention et la nécessité d'aider les jeunes qui sortent du système de protection à établir un plan financier et à garder le contact avec les services de soutien dont ils pourront avoir besoin ultérieurement.**

Des statistiques montrent que les enfants sont particulièrement vulnérables aux agressions physiques, notamment sexuelles, aux mauvais traitements et à la négligence, qui sont souvent le fait de personnes que l'enfant connaît et en qui il a confiance²²⁷. La mise en place d'un système de protection efficace est la première condition nécessaire pour assurer la santé et le bien-être des enfants et pour honorer les obligations prévues par la Convention.

²²⁶ Susan Reid, professeure et directrice, Centre for Research on Youth at Risk, Université St. Thomas, témoignage devant le Comité, 14 juin 2005.

²²⁷ Témoignage de Katherine Covell.

RECOMMANDATION 9

En vertu des articles 9, 12, 19, 20 et 25 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral organise des consultations fédérales-provinciales-territoriales sur la protection de l'enfance et sur les enfants pris en charge par l'État. Ces consultations devraient examiner la mise en œuvre de la Convention sur les plans suivants :

- la nécessité de faire participer davantage les jeunes au processus de protection de l'enfance;
- la possibilité de fixer uniformément à 18 ans l'âge limite légal auquel la protection cesse de s'appliquer;
- la nécessité de maintenir des services de soutien pour les jeunes qui sortent du système de protection de l'enfance.

Chapitre 10 - Articles 5, 7, 8, 18, 20 et 21 : Adoption et identité

A. INTRODUCTION

Certains articles de la *Convention relative aux droits de l'enfant* portent sur l'adoption et les obligations qui s'ensuivent pour les parents et les tuteurs légaux. D'autres articles traitent du droit de l'enfant à une identité; pour de nombreuses personnes, ce droit implique la possibilité de connaître l'identité des parents biologiques. Pendant plusieurs audiences du Comité, les discussions entourant l'adoption et les enfants issus de dons de gamètes ont aussi donné lieu à un examen de la question de l'identité²²⁸.

B. ARTICLES 5, 18, 20 ET 21 : ADOPTION

Les dispositions 5 et 18(1) portent sur l'obligation des États de respecter les droits et les responsabilités des parents et des tuteurs qui élèvent des enfants.

Art. 5 Les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention.

Par. 18(1) Les États parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les articles 20 et 21 portent précisément sur les obligations d'un État en ce qui a trait à l'adoption.

²²⁸ Le présent chapitre ne porte que sur les aspects généraux de l'adoption au Canada. Des questions plus particulières, notamment celles qui concernent l'immigration, sont traitées plus loin dans le rapport.

Par. 20 (1) Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État.

(2) Les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.

(3) Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique.

Art. 21 Les États parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière, et :

a) Veillent à ce que l'adoption d'un enfant ne soit autorisée que par les autorités compétentes, qui vérifient, conformément à la loi et aux procédures applicables et sur la base de tous les renseignements fiables relatifs au cas considéré, que l'adoption peut avoir lieu eu égard à la situation de l'enfant par rapport à ses père et mère, parents et représentants légaux et que, le cas échéant, les personnes intéressées ont donné leur consentement à l'adoption en connaissance de cause, après s'être entourées des avis nécessaires;

b) Reconnaissent que l'adoption à l'étranger peut être envisagée comme un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant, si celui-ci ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé;

c) Veillent, en cas d'adoption à l'étranger, à ce que l'enfant ait le bénéfice de garanties et de normes équivalant à celles existant en cas d'adoption nationale;

d) Prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que, en cas d'adoption à l'étranger, le placement de l'enfant ne se traduise pas par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables;

e) Poursuivent les objectifs du présent article en concluant des arrangements ou des accords bilatéraux ou multilatéraux, selon les cas, et s'efforcent dans ce cadre de veiller à ce que les placements d'enfants à l'étranger soient effectués par des autorités ou des organes compétents.

Dans le cadre de ses audiences, le Comité a pris connaissance du grand nombre d'enfants en attente d'adoption au Canada. Selon un sondage effectué par le Conseil d'adoption du Canada, environ 76 000 enfants sont pris en charge par des organismes provinciaux, territoriaux et des Premières nations partout au pays. Plus de 22 000 enfants sont en attente d'adoption, alors que moins de 1 700 enfants sont adoptés chaque année au Canada. Elspeth Ross, du Conseil d'adoption du Canada, a signalé au Comité que le nombre d'enfants adoptés à l'étranger et amenés au Canada est plus élevé que le nombre d'enfants adoptés ici même. **Plus de la moitié des enfants en attente d'adoption au Canada sont Autochtones**²²⁹. Le Comité ne peut que conclure à une crise de l'adoption au Canada et à la nécessité de trouver des solutions à cette situation afin de nous acquitter de nos obligations découlant de la Convention.

Tout comme la protection de l'enfant, l'adoption relève de la compétence provinciale. Aucune norme ne s'applique à l'ensemble du pays. Par exemple, seuls certains territoires et provinces exigent des évaluations du milieu familial avant qu'un enfant ne soit placé dans une famille; de même, seuls certains territoires et provinces exigent la prestation de services de counselling pour les parents biologiques²³⁰. Elspeth Ross a mentionné au Comité que le Colombie-Britannique, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario déploient des efforts considérables pour trouver des foyers adoptifs pour les enfants, tandis que le Québec prend des mesures pour modifier sa législation. Les initiatives ne sont toutefois pas coordonnées à l'échelle nationale et le nombre d'enfants en attente d'adoption reste élevé.

Dans ses *Observations finales*, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a présenté quelques observations générales sur les politiques et les lois en matière d'adoption au Canada :

Le Comité trouve encourageante la priorité accordée par l'État partie à la promotion de la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale de 1993, sur son territoire et à l'étranger. Pour autant, il relève qu'alors que l'adoption est placée sous la juridiction des provinces et des territoires, la ratification de la Convention de La Haye n'a pas été suivie de mesures d'ordre juridique

²²⁹ Elspeth Ross, Conseil d'adoption du Canada, mémoire présenté au Comité.

²³⁰ *Ibid*; Elspeth Ross, Conseil d'adoption du Canada, témoignage devant le Comité, 15 mai 2006.

et autre, dans toutes les provinces. Le Comité est également préoccupé de ce que certaines provinces ne reconnaissent pas le droit de l'enfant adopté de connaître, dans la mesure du possible, ses parents biologiques (art. 7).

Le Comité recommande à l'État partie d'envisager de modifier sa législation de façon à ce que les informations sur la date et le lieu de naissance des enfants adoptés et sur leurs parents biologiques soient conservées et mises à la disposition de ces enfants. Le Comité recommande en outre que le Gouvernement fédéral veille à la pleine mise en œuvre de la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale de 1993 sur l'ensemble de son territoire²³¹.

Le Comité reconnaît que ces questions relèvent de la compétence provinciale. Il veut toutefois reprendre à son compte les recommandations d'Elspeth Ross, qui a proposé que **le gouvernement fédéral se conforme à la *Convention relative aux droits de l'enfant* et améliore la situation de milliers d'enfants en attente d'adoption en affectant plus de fonds à la promotion du placement d'enfants canadiens dans des foyers permanents et en offrant des services de soutien visant à laisser les enfants dans leur famille naturelle**. M^{me} Ross a aussi proposé que les gouvernements canadiens mettent en valeur et encouragent d'autres formes d'adoption, comme l'adoption ouverte (qui encourage l'enfant adopté à nouer des relations avec sa famille naturelle), la tutelle et la prise en charge par la parenté, afin d'assurer à certains des enfants les plus vulnérables du Canada des foyers sécuritaires et soucieux de leur bien-être. Le gouvernement fédéral pourrait entamer des discussions avec les provinces et les territoires à cet égard.

RECOMMANDATION 10

En vertu des articles 5, 18, 20 et 21 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité demande aux gouvernements canadiens de reconnaître la crise de l'adoption sévissant au pays et de s'y attaquer, plus particulièrement en ce qui touche les enfants autochtones. Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'entreprendre des consultations avec les provinces et les territoires dans le but :

- d'augmenter le financement fédéral destiné à la promotion du placement d'enfants dans des foyers permanents et à la prestation de services de soutien visant à garder les enfants au sein de leur famille;

²³¹ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 30 et 31.

- **de rationaliser le processus d'adoption**
- **d'examiner le respect par le Canada de la *Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*.**

C. ARTICLES 7 ET 8 : IDENTITÉ

Les articles 7 et 8 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* concernent le droit de l'enfant à une identité. Ils portent sur l'obligation de l'État et des parents d'enregistrer un enfant dès sa naissance, et sur le droit de l'enfant d'avoir un nom, d'acquérir une nationalité et de connaître ses parents.

Par. 7(1) L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux.

(2) Les États parties veillent à mettre ces droits en œuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride.

Par. 8(1) Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale.

(2) Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible.

1. Enfants adoptés et enfants issus de donneurs anonymes

Des témoins ont déclaré au Comité qu'actuellement, au Canada, seuls l'Alberta, Terre-Neuve, les Territoires du Nord-Ouest et la Colombie-Britannique permettent aux enfants adoptés de connaître l'identité de leurs parents biologiques (en Ontario, une mesure législative en ce sens a reçu la sanction royale en novembre 2005, mais elle n'est pas encore entrée pleinement en vigueur). De ces provinces et territoires, seuls les Territoires du Nord-Ouest n'imposent aucune restriction à cet égard, c'est-à-dire qu'aucun parent biologique ne peut y interdire la divulgation de son identité à son enfant.

Le Comité des droits de l'enfant a soulevé le problème dans ses *Observations finales* : « Le Comité est également préoccupé de ce que certaines provinces ne reconnaissent pas le droit de l'enfant adopté de connaître, dans la mesure du possible, ses parents biologiques (art. 7)²³². »

Les obligations du Canada ne s'arrêtent toutefois pas aux enfants adoptés. Margaret Somerville, de l'Université McGill, a précisé au Comité que le recours accru aux nouvelles techniques de procréation assistée a une incidence importante sur les enfants canadiens de nos jours et pourrait en avoir une plus grande encore dans l'avenir. Elle soutient cependant que les politiques et les lois actuelles touchant les enfants nés grâce aux techniques de procréation assistée ne tiennent pas suffisamment compte de l'intérêt supérieur de ces enfants. Les gouvernements et les responsables de l'élaboration des politiques n'abordent pas le problème du point de vue de l'enfant.

En ce qui a trait aux enfants issus de dons de gamètes, Barry Stevens, de l'Alliance of People Produced by Assisted Reproductive Technology, a signalé au Comité que la *Loi sur la procréation assistée*²³³ du Canada – qui interdit des activités comme le clonage humain, exerce un contrôle sur la recherche comportant des embryons in vitro, et vise à protéger la santé et la sécurité des Canadiens qui utilisent des techniques de procréation assistée ou qui sont nés grâce à celles-ci – n'autorise pas l'identification d'un donneur de gamètes. Cette loi précise que la santé et le bien-être des enfants issus des techniques de procréation assistée doivent prévaloir dans les décisions concernant l'usage de ces techniques, mais elle ne permet pas à ces enfants de connaître l'identité de leur parent biologique; quiconque diffuse cette information peut faire l'objet d'une accusation au pénal. L'enfant n'a droit qu'à un aperçu de l'état de santé du parent biologique au moment du don.

Le Comité a appris que l'impossibilité de connaître l'identité d'un parent biologique peut entraîner divers problèmes pour les enfants, notamment des préoccupations en matière de santé, des dilemmes concernant la consanguinité et des problèmes liés au sentiment d'identité de l'enfant. Barry Stevens a insisté sur le fait que la connaissance des

²³² Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 30.

antécédents médicaux des parents est fondamentalement importante pour la santé de l'enfant lui-même. De nombreux enfants adoptés n'ont pas accès aux antécédents médicaux de leurs parents biologiques. Dans le cas des enfants issus de dons de gamètes, un aperçu de l'état de santé du donneur au moment de la naissance n'est pas suffisant; l'enfant doit pouvoir retracer les antécédents médicaux d'un donneur et connaître les maladies héréditaires qui pourraient se manifester ultérieurement au cours de sa vie. Selon M. Stevens, en refusant aux enfants l'accès à ces renseignements, notre société crée une catégorie de personnes gravement désavantagées sur le plan de la santé par rapport au reste de la population.

M. Stevens a également mentionné au Comité que les problèmes relatifs à la consanguinité chez les enfants issus de dons de gamètes sont plus fréquents qu'on ne pourrait le croire. Il n'est pas rare qu'un donneur de sperme engendre des dizaines d'enfants. Les enfants issus d'un même donneur grandissent souvent dans la même collectivité et pourraient s'épouser ou avoir des enfants ensemble une fois devenus adultes. M. Stevens a déclaré :

En ne donnant aucun renseignement sur l'identité du donneur, on accroît les possibilités qu'une personne rencontre et marie son demi-frère ou sa demi-sœur et peut-être même son père biologique. Cela peut paraître hautement improbable, mais il ne faut pas oublier que les gens ont tendance à se tenir en groupe. Les gens aux vues similaires ont tendance à se regrouper et il arrive souvent qu'ils aient des contacts parce qu'ils ont des origines communes.

Je connais personnellement deux familles dont les enfants sont amis. Ni les mères, ni les enfants ne savent ce que j'ai appris tout à fait par hasard, c'est-à-dire que les enfants sont issus du même donneur. La nouvelle loi règle en partie ce problème en permettant à ces personnes de vérifier auprès de la clinique où elles ont été conçues la possibilité de liens de consanguinité avec la personne qu'elles comptent épouser²³⁴.

Les besoins de l'enfant relatifs à son identité n'ont peut-être pas le fondement scientifique des préoccupations en matière de santé et de consanguinité, mais ils

²³³ L.C. 2004, ch. 2.

²³⁴ Barry Stevens, membre fondateur de l'Alliance of People Produced by Assisted Reproductive Technology, témoignage devant le Comité, 2 octobre 2006.

constituent une partie très importante de ses droits et de son bien-être émotionnel.

Barry Stevens a déclaré :

[J]e soutiens également qu'il est très important pour tout être humain de savoir d'où il vient et de connaître ses origines. [...] C'est également vrai de tous les organismes. Un organisme unicellulaire peut reconnaître ses semblables. C'est l'un des mécanismes les plus fondamentaux, si l'on peut dire, dont les êtres humains disposent. Le thème de la recherche du père est omniprésent dans notre culture, d'*Œdipe* à *Star Wars*, et ce pour le meilleur comme pour le pire. Il est important de connaître notre généalogie, pas seulement à titre de passe-temps, mais en tant que besoin réel et viscéral, pour mieux comprendre qui nous sommes. Nous tournons souvent le dos à toute notre histoire et notre développement de même qu'à notre biologie, de façon plutôt arrogante et dangereuse²³⁵.

2. Enfants de parents de même sexe

Fiona Kelly, candidate au doctorat de l'Université de la Colombie-Britannique, a parlé au Comité de la situation d'enfants issus de donneurs et élevés par des parents de même sexe. (Il ne s'agit pas nécessairement d'une situation comportant un donneur anonyme; il peut être question d'un homme identifié qui a accepté d'être un donneur pour permettre à un couple de lesbiennes d'avoir un enfant.) Si l'on prend l'exemple d'un enfant conçu par insémination par donneur pour un couple de lesbiennes, le nom du donneur est généralement inscrit sur le certificat de naissance. Ainsi le donneur est le père légal de l'enfant. Alors que le nom de la femme qui donne naissance à l'enfant est inscrit sur le certificat comme celui de la mère légale de l'enfant, dans de nombreuses provinces, l'autre mère est complètement exclue et n'a aucun lien légal avec l'enfant.

L'approche juridique à l'égard de cette question varie selon la province : dans certaines, lorsque le donneur est anonyme, le nom des deux mères peut être inscrit sur le certificat de naissance²³⁶; dans d'autres, la mère non biologique n'a absolument aucun lien légal avec l'enfant. Pour résoudre le problème, la mère non biologique peut choisir d'adopter légalement l'enfant; toutefois, le processus d'adoption peut prendre au moins

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Récemment, dans l'affaire *A.A. c. B.B.*, [2007] ONCA 2 (C.A. Ont.), la Cour d'appel de l'Ontario a aussi reconnu le droit d'une deuxième mère d'être un troisième parent ayant la garde de l'enfant.

six mois dans la plupart des provinces et comporte souvent des frais de plusieurs milliers de dollars.

Fiona Kelly a déclaré au Comité :

[L]e Canada a laissé tomber ces enfants. Ils demeurent juridiquement vulnérables, alors que les enfants conçus par insémination artificielle par donneur pour un couple hétérosexuel sont juridiquement protégés. Autrement dit, la loi canadienne ne permet pas actuellement à ces enfants de partir sur un pied d'égalité²³⁷.

Le Comité a conclu que les politiques d'adoption et d'insémination par donneur actuellement en vigueur au Canada ne servent pas l'intérêt supérieur de l'enfant. Les enfants ont droit à leur identité – le droit de savoir qui ils sont – et ce droit n'est pas toujours adéquatement protégé au Canada.

Une grande partie de ce droit est lié **au besoin qu'a l'enfant de connaître l'identité de ses parents biologiques**. Barry Stevens a signalé au Comité que cela ne signifie pas nécessairement que les enfants adoptés et les enfants issus d'un don de gamètes devraient avoir le droit de communiquer avec leurs parents biologiques, mais ils devraient avoir accès à des renseignements de base comme un nom. Une autre partie importante du droit à l'identité concerne le droit de l'enfant de connaître les **antécédents médicaux de ses parents**, eu égard au besoin de l'enfant d'avoir des chances égales de vivre en santé.

À l'instar de Barry Stevens et de Fiona Kelly, le Comité est d'avis que **les responsabilités et droits parentaux des donneurs de gamètes devraient être résolument abolis**, c'est-à-dire que les donneurs ne devraient nullement être considérés comme des parents devant la loi. Si cette distinction était apportée, les donneurs seraient moins réfractaires à l'idée de la divulgation de leur identité, et il serait possible de répondre aux besoins des couples de lesbiennes dont M^{me} Kelly a fait état. M. Stevens a signalé au Comité que ces responsabilités et droits parentaux ont déjà été abolis dans certaines provinces, notamment le Québec et Terre-Neuve. Il a fait remarquer que les

²³⁷ Fiona Kelly, candidate au doctorat, Université de la Colombie-Britannique, témoignage devant le Comité.

enfants qui sont à la recherche d'éléments constitutifs de leur identité ne sont pas nécessairement à la recherche d'un parent: « En tant qu'homme adulte, je ne suis pas à la recherche d'un père. J'ai déjà eu un père. La grande majorité des enfants issus de l'insémination artificielle sont à la recherche de renseignements, c'est bien différent²³⁸. »

Comme il a été mentionné précédemment dans le présent chapitre, l'adoption relève de la compétence des provinces. Le Comité est d'avis que, pour faire en sorte que le Canada se conforme pleinement à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, **les négociations fédérales-provinciales-territoriales sur l'adoption qui sont proposées dans la recommandation 10 devraient également porter sur la question de la divulgation de l'identité d'un parent biologique et sur l'utilité d'opposer des veto concernant la divulgation de l'identité.**

En ce qui a trait à la procréation assistée, le présent chapitre a soulevé d'importantes questions qui doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi. L'organisme établi en vertu de la *Loi sur la procréation assistée*, Procréation assistée Canada, est devenu opérationnel en décembre 2006. Son mandat comprend la surveillance et l'analyse de l'évolution de la procréation assistée tant au Canada qu'à l'étranger, la consultation de personnes et d'organismes tant au Canada qu'à l'étranger, et la prestation de conseils au ministre de la Santé sur la procréation assistée et sur d'autres questions prévues par la *Loi*²³⁹. **Parmi ses premières tâches, Procréation assistée Canada devrait examiner le régime juridique et réglementaire entourant l'identité des donneurs afin de déterminer comment mieux servir les intérêts de l'enfant. Dans le cadre de cet examen, il faudrait reconnaître que l'accès à l'information relative à l'identité d'un donneur et aux renseignements médicaux après le don est essentiel au bien-être physique et psychologique de l'enfant. Le règlement d'application de la *Loi sur la procréation assistée* est toujours en cours d'élaboration; il faudrait le terminer dans les plus brefs délais afin d'avoir en place un régime juridique et réglementaire complet permettant de protéger les droits de l'enfant à cet égard.**

²³⁸ Témoignage de Barry Stevens.

²³⁹ Pour en savoir plus sur Procréation assistée Canada, consulter www.hc-sc.gc.ca/hl-vs/reprod/agenc/index_f.html.

RECOMMANDATION 11

En vertu des articles 7 et 8 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que les négociations fédérales-provinciales-territoriales sur l'adoption proposées dans la recommandation 10 portent également sur l'accès à l'information relative à l'identité d'un parent biologique et sur l'utilité d'opposer des veto concernant la divulgation de l'identité. Le Comité recommande également que Procréation assistée Canada examine le régime juridique et réglementaire entourant l'identité des donneurs de gamètes et l'accès à l'information sur les antécédents médicaux d'un donneur afin de déterminer comment mieux servir les intérêts de l'enfant.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



